Ecuador 1972-1999: del *boom* del petróleo a la pérdida del signo monetario

Julio Oleas-Montalvo

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

338.181
E746i

Oleas Montalvo, Julio
Ecuador 1972-1999: del boom del petróleo a la pérdida del signo monetario (o los costos del cambio de régimen de desarrollo) / Julio Oleas Montalvo .—1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2018
465 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 000-0000-00-000-0
ISBN electrónico: 000-0000-00-000-0

1. HISTORIA ECONÓMICA. 2. POPULISMO-LATINOAMÉRICA. 3. ESTADO.
4.INDUSTRIALIZACIÓN. 5. PETRÓLEO-INDUSTRIA Y COMERCIO.
5. BALANZA DE PAGOS. 6. NEOLIBERALISMO. 7. DESARROLLO ECONÓMICO.
8. ECUADOR. I. TÍTULO

Colección editorial: Tesis doctorales.° 5

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Centro de Relaciones Internacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 382 9900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Elkin Javier Monroy
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas
Asistencia editorial: Cristina Salcedo
Impresión:
Tiraje: 200 ejemplares
© IAEN, 2018

CC v—NC—SA
Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Índice

Sobre el autor 7
Agradecimientos 11
Prólogo 13

CAPÍTULO PRIMERO

1. El paréntesis populista 25
   1.1. Del populismo latinoamericano a la macroeconomía del populismo 26
   1.2. Visión económica de largo plazo 32

CAPÍTULO SEGUNDO

2. Los cambios estructurales del auge petrolero 57
   2.1. Dictadura militar y disputa por la renta petrolera 60
   2.2. Los cambios económicos del *boom* del petróleo 69
   2.3. Triunvirato y endeudamiento externo 86
   2.4. El fin del *boom* del petróleo y el retorno a la democracia 103

CAPÍTULO TERCERO

3. Ajustes macroeconómicos, deuda externa y desastres naturales 111
   3.1. El fin del tipo de cambio fijo 126
   3.2. Una aplicación oligárquica del ajuste macroeconómico neoconservador 137
   3.3. El fracaso del ajuste gradual 168
   3.4. Deuda externa y cesión de soberanía económica 180

CAPÍTULO CUARTO

4. Profundización del modelo y reforma del Estado 209
   4.1. Cuarto ajuste: tipo de cambio frente a tasa de interés .. 213
   4.2. La reforma neoconservadora del Estado 231
   4.3. La tercera renegociación de la deuda externa 267
   4.4. Otra escaramuza fronteriza y fracaso del cuarto ajuste 279

CAPÍTULO QUINTO

5. Crisis de fin de siglo y dolarización..... 295
5.1. Convertibilidad y crisis política 296
5.2. Dos fenómenos superpuestos: El Niño y la "reforma" constitucional..... 320
5.3. Crisis financiera y fin de la soberanía monetaria 346

ANEXOS

Anexo 1..... 393
Anexo 2..... 407
Anexo 3..... 426
Anexo 4..... 431
Anexo 5..... 447

Bibliografía 451

Sobre el autor

Julio Oleas-Montalvo

Profesor del Centro de Relaciones Internacionales del IAEN. Imparte las cátedras de Comercio Exterior del Ecuador, Negociaciones Económicas Internacionales, Economía Política Internacional y Metodología. Es maestro en Economía por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Sede Ecuador) y doctor en Historia por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB-Sede Ecuador). Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el proyecto de implementación regional del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 2012 (SCAE) de Naciones Unidas. Entre 2002 y 2017 impartió la cátedra de Epistemología de la Economía en el programa de Economía de la Flacso y ha sido docente en otras universidades. Ha ejercido varios cargos públicos en el Banco Central del Ecuador, en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para Urpy, sin ella esto habría sido imposible

Agradecimientos

Esta investigación no hubiera prosperado sin el apoyo de Enrique Ayala Mora, quien me alentó a concluirla. Recuperar mi interés en la historia económica contemporánea es una deuda que mantengo con el profesor Juan Marchena, y a Guillermo Bustos y Rocío Dávila debo la buena voluntad y sentido positivo de la vida con los cuales me ayudaron a superar los obstáculos de procedimiento encontrados en el trecho final del doctorado en Historia de la Universidad Andina Simón Bolívar. Debo agradecer además a Pablo Andrade, por darse tiempo para leer un borrador muy imperfecto de este estudio, que terminé de redactar en Santiago de Chile, ciudad en la que tuve la suerte de dialogar con Salvador Marconi, funcionario de la Cepal, y testigo privilegiado de muchos de los eventos analizados. También me beneficié con la comprensión y apoyo de Arturo Villavicencio y Jorge Orbe.

Mis obligaciones son más amplias, por lo que intentaré recordar a sus principales titulares, a sabiendas que puedo omitir más de un nombre de personas a quienes guardo un profundo agradecimiento. En varias ocasiones Alberto Acosta me brindó su autorizada opinión sobre varios temas abordados en este estudio. Patricio Ruiz tuvo la bondad de compartir conmigo las cartas de intención preparadas por las autoridades económicas del Ecuador entre 1982 y 1995, con las cuales el país fue cediendo soberanía económica. Francisco Carvajal absolvió todas mis inquietudes sobre el sistema de cuentas nacionales, así como Danilo Estrella lo hizo sobre el sistema de balanza de pagos y Ramiro Pérez sobre las estadísticas de finanzas públicas.

En la Biblioteca Económica del Banco Central del Ecuador Patricio Freire y Carlos Cartagenova me facilitaron la valiosa bibliografía económica de esa entidad, en muchas ocasiones con generosidad que rebasó las normas regulares. Leonardo Loayza, de la Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio en Quito, estuvo siempre muy

dispuesto a proporcionarme los pesados volúmenes encuadernados del diario *El Comercio* de Quito. Los amigos de las bibliotecas de la Flacso, de la Universidad Andina Simón Bolívar y del Instituto de Altos Estudios Nacionales, en especial Angélica Cordero, Ruth Llumipanta, Marcelo Ayala y Enrique Abad, a quienes importuné con mis continuas peticiones durante años de investigación bibliográfica, tienen mi gratitud imperecedera.

La motivación inicial para emprender este trabajo se sintetiza en el propósito reivindicado por Hobsbawm para la historia económica: "...me preocupa siempre el futuro: ya sea el futuro tal como ya ha nacido de algún pasado anterior, o tal como es probable que nazca del continuo del pasado y el presente. No puedo evitar la sensación de que en lo que se refiere a esto los economistas podrían aprender de nosotros, así como de los físicos" (Hobsbawm, 2002).

Prólogo

Esta investigación trata sobre un período de cambios del concepto y significado del desarrollo, de los medios más apropiados para alcanzarlo y de las políticas macroeconómicas aplicadas con ese fin. Inicia con el *boom* de la década de 1970 y el inesperado aflujo de ingresos petroleros con los cuales se pudo intensificar la política de industrialización comenzada en la década anterior. Termina con la crisis financiera del segundo lustro de la década de 1990 y la dolarización de la economía ecuatoriana. Este período de la historia económica del Ecuador confirma la imposibilidad de lograr las convergencias económicas y sociales necesarias para alcanzar la prosperidad basándolas en la exportación de bienes primarios.

a. Sobre las fuentes y la metodología

La investigación comenzó en la Biblioteca Económica del Banco Central del Ecuador (BCE). Luego se amplió al Centro de Información y Biblioteca de la Universidad Andina Simón Bolívar, a la biblioteca de Flacso en Quito, la biblioteca del Ministerio de Cultura del Ecuador (antes Biblioteca del Banco Central del Ecuador) y la biblioteca del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Y fue complementada con información del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, Penn World Tables, Banco Mundial y FMI, entre otras.

Esta base bibliográfica facilitó la definición de subperíodos, su caracterización y cualificación mediante estadísticas e indicadores macroeconómicos; y la identificación de las causas internas y externas de eventos de crisis, las políticas económicas empleadas para procesarlos y los efectos distributivos resultantes. Esto permitió precisar las particularidades del proceso de subdesarrollo ecuatoriano,

e identificar a los actores y grupos sociales prevalecientes durante las tres décadas finales del siglo XX.

La descripción cuantitativa de la evolución macroeconómica del período se elaboró en base de los sistemas estadísticos de síntesis procesados por el Banco Central del Ecuador: cuentas nacionales, estadísticas de finanzas públicas, balanza de pagos y estadísticas monetarias. Entre 1972 y 1999 estos sistemas fueron elaborados según las metodologías sugeridas por Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, lo que, en general, permite su utilización en forma directa. Las cuentas nacionales constituyeron la principal fuente de información cuantitativa. Para el período analizado, el BCE compiló cuentas nacionales según tres manuales diferentes.[1] Por esto, y para asegurar la coherencia estadística, en general se prefirió emplear series en sucres constantes de 1975, a pesar de que, por efectos de la crisis financiera, no llegaron con todas las variables hasta el límite cronológico de 1999.

Las estadísticas de la balanza de pagos del período comprendido entre 1979 y 1992 se compilaron con la cuarta versión del Manual de Balanza de Pagos del FMI. Y desde 1993 se utilizó la quinta versión. El tratamiento de las agregaciones de bienes, ciertas reclasificaciones y varias partidas informativas difiere entre esos dos manuales, lo que se tomó en consideración a la hora de conciliar las cifras, con la periodicidad asumida en este estudio.

Las estadísticas de finanzas públicas se elaboraron con base en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986. El planteamiento metodológico del sector fiscal no varió en más de treinta años, aunque fue necesario considerar que el Ministerio de Finanzas solía realizar en forma periódica actualizaciones al Clasificador de Ingresos y Gastos de las finanzas públicas. Dicho factor se tomó en cuenta al elaborar las series fiscales.

1 Esto impuso la necesidad de prestar especial atención a tres cambios metodológicos: *i.* el nivel y características de las agregaciones de bienes (incluidos servicios) y de ramas de actividad, que a lo largo del período se expandieron hasta constituir una matriz de 70 productos por 240 ramas de actividad, desde una matriz inicial de 33 productos por 33 industrias; *ii.* las modificaciones al cálculo del valor agregado entre los manuales de 1978 y 1993; y *iii.* las modificaciones a la imputación del valor agregado de la intermediación financiera entre los manuales de 1993 y 2008.

Estos datos fueron complementados con otra estadística básica (salarios, precios, empleo y población, estructura y presión tributaria e indicadores sociales), con el fin de completar el panorama histórico. Esta información fue procesada en 60 tablas estadísticas, adicionales a las 24 tablas que constan dentro de este texto y que, por razones editoriales, no constan en esta obra. Dado el método de investigación propuesto, este amplio conjunto de estadísticas económicas y sociales no cumple el propósito de identificar causalidades sujetas a hipótesis deductivas. Se las usa más bien como recurso heurístico, entre otros recursos analíticos y demostrativos.

Para fortalecer esta propuesta metodológica se revisó un amplio conjunto de estudios, entre los que destacan, por su generalidad, la *Breve historia económica del Ecuador*, de Alberto Acosta (2001), y *Hacia una historia ecológica del Ecuador*, de Carlos Larrea (2006). Con similares propósitos se empleó *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina,* de Altimir, Iglesias y Machinea (2008); el octavo volumen de *The Cambridge History of Latin America,* editado por Leslie Bethell (1991); la *Historia económica de América Latina* de Halperin Dhongi (2002); el volumen decimoprimero de la *Nueva Historia del Ecuador* y el *Libro del Sesquicentenario III, Economía Ecuador: 1830-1980,* editados por Enrique Ayala (1991 y 1983, respectivamente)*; La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, de David Harvey (2004); *Progreso, pobreza y exclusión: una historia de América Latina en el siglo xx*, de Rosemary Thorp (1998); e *Indians, Oil and Politics: A recent history of Ecuador* de Allen Gerlach (2003).

La caracterización de la estructura macroeconómica de la década petrolera requirió el examen de dos tesis doctorales: *Macroeconomic aspects of a petroleum boom: Ecuador, 1972-1980,* presentada por Augusto de la Torre a la Universidad de Notre Dame en 1987 y *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)*, presentada por Carlos Larrea a la Universidad de York en 1992. La primera desarrolla el modelo de la "enfermedad holandesa" para explicar los cambios estructurales provocados por la explotación del petróleo. La segunda también utiliza ese modelo, pero además presenta detallados análisis de las consecuencias sociales provocadas por los ajustes macroeconómicos de la década de 1980.

La enfermedad holandesa sirve en forma adecuada como modelo explicativo de las distorsiones y rigideces estructurales provocadas por la explotación de petróleo en la década de 1970, que constituyeron una de las causas por las cuales se hizo tan difícil el ajuste macroeconómico de la década de 1980. Sin embargo, no es suficiente para comprender la racionalidad del ajuste. Con este propósito se explora el enfoque monetario de la balanza de pagos (EMBP), aplicado por los equipos económicos de los Gobiernos elegidos entre 1979 y 1996, como referente teórico para recuperar los equilibrios macroeconómicos perdidos durante la fase previa, de sustitución de importaciones. Los concisos artículos de Carlos Massad, "El enfoque monetario de la balanza de pagos y el enfoque de absorción: ¿resultados contradictorios?" (1980) y de Jackes Polak, "Los dos enfoques de la balanza de pagos: el keynesiano y el johnsoniano" (2002) sirvieron como fundamento para explorar la naturaleza y lógica de la serie de ajustes macroeconómicos ejecutados entre 1982 y 1992.[2]

Para temas más específicos también se consultó estudios como *Economía monetaria del Ecuador*, de Morillo (1996); *Economía ecuatoriana, antología*, obra compilada por Falconí y Oleas (2004); "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work," de Jácome (2004); o *Igualmente pobres, desigualmente ricos*, de Ramírez (2008).

Los problemas económicos del desarrollo suelen estudiarse aislados de los factores que condicionan el comportamiento de los actores sociales. Para evitar este aislamiento se investigó una extensa bibliografía sobre las formas concretas en las que fueron procesadas las coyunturas económicas críticas del período, con estudios como *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*, de Mills (1984); *Indios: una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, de Macas (1991); *Los placeres del poder,* de María Arboleda y otros; *La caída de Abdalá*, de Saad (1997); *La reconstrucción neoliberal,* de Montúfar (2000); *Antología: democracia, gobernabilidad y cultura política*, de Burbano de Lara (2003); o "Business and the 'boys': The politics of Neoliberalism in the Central

2 En el anexo 5 se presenta una versión básica, resumida, del EMBP. Referencias implícitas a este modelo teórico se pueden encontrar en las memorias anuales del BCE desde 1982 hasta 1999.

Andes", de Conaghan (1990). También con estudios de economía política como *El proceso de dominación política en Ecuador,* de Cueva (1981); *Capitalismo y subdesarrollo ecuatoriano en el siglo XX,* de Moncada (1982); *Ecuador: el mito del desarrollo, La deuda eterna*, *Dolarización: informe urgente*, "La política del todo o nada: la convertibilidad y la reforma neoliberal de Bucaram," en *Laboratorio de Economía,* de Acosta (1982, 1994, 2000 y 1997, respectivamente); *Auge petrolero, modernización y subdesarrollo: el Ecuador de los años setenta,* de Bocco (1987); *Los grupos financieros en el Ecuador,* de Fierro (1991); *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, de Thoumi y Grindle (1992); "Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratisation", de Larrea y North; o *Macroeconomía y economía política en dolarización,* editado por Marconi (2001).

Los cambios institucionales del período se recuperaron por medio de textos como *Transformaciones agrarias en el Ecuador y* "30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales", de Gondard y otros (1988 y 2001, respectivamente); "Los instrumentos de política monetaria en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y en el anteproyecto de reforma", de Almeida (1994); la *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998; La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano,* de Andrade, Trujillo y Viciano (2004); *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*, de Moreano y otros (1998); *Modernización del Estado y reforma jurídica, 1992-1996,* de Endara (1999); *El ingreso del Ecuador a la OMC: simulacro de negociación*, de Tobar (2003); o *El peculado bancario en la crisis financiera de 1998,* de Raza (2008).

También se revisó bibliografía sobre aspectos específicos, como el comercio exterior, la política fiscal y monetaria, deuda externa, mercado laboral, análisis de indicadores sociales, la economía del petróleo, elecciones, corrupción, y, en forma más intensiva, la crisis financiera de fin de siglo. El diario quiteño *El Comercio* sirvió a lo largo de todo el período analizado para recuperar información con la cual fue posible estudiar los pormenores anecdóticos de las coyunturas analizadas. Esta fuente también fue valiosa para rastrear los detalles de política económica en los momentos de relevo presidencial y de

crisis internas e internacionales. No se recurrió a otra publicación diaria por economía de tiempo.

Con esta base documental se evidencia que, en los momentos de resolución de las coyunturas críticas, en especial en mayo de 1982, en septiembre de 1992 y en enero de 2000, las soluciones tomadas se subordinaron a las urgencias de corto plazo y a la resiliencia de las fuerzas políticas. Esto determinó la continuidad inestable del modelo, sin resolver sus deficiencias estructurales, que permanecieron siempre latentes.

El cambio de régimen de crecimiento, que comenzó a configurarse en toda América Latina a partir de la crisis mexicana de la deuda externa (agosto de 1982), implicó un complejo proceso de modificación de la economía aplicada, de la discusión teórica e incluso de la forma de procesar la política económica. Así como en la década petrolera la interlocución técnica para la industrialización sustitutiva se dio entre la Junta Nacional de Planificación y la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en la "década perdida" (1980) esa interlocución cambió de sujetos y de objeto: el Banco Central del Ecuador –y su Junta Monetaria– por un lado, y el FMI por otro, para procesar la crisis de la deuda externa y sus necesarios ajustes macroeconómicos.[3] Para estudiar esta evolución se analizaron ocho "cartas de intención" –en las cuales se explicitó los compromisos del país frente al FMI– y la abundante producción técnica del BCE. Especial atención se prestó a las memorias anuales del gerente general del BCE, publicación en la que se puede encontrar el seguimiento periódico de esa entidad a la compleja evolución de la macroeconomía ecuatoriana.

b. Sobre la periodización empleada

La historia económica de América Latina se diferencia de las historias de otras regiones por tres características específicas. En primer lugar, en la región latinoamericana ha sido determinante la modalidad de articulación a la economía mundial. Incluso cuando explícitamente las políticas públicas dieron prioridad a la promoción de los

3 En la actualidad, las siglas Cepal denominan a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

mercados internos y a la expansión de las manufacturas, la autarquía nunca fue una opción, como lo fue en los Estados Unidos del siglo XIX, o en la Gran Bretaña del siglo XVIII.[4] También es necesario recordar que América Latina es una región con una extraordinaria desigualdad. Este factor ha entorpecido la consolidación de los Estados nacionales y ha marcado la presencia de un conflicto no resuelto entre el principio de igualdad, en especial igualdad ante la ley, y la libre empresa y su correlato: los derechos de propiedad. Un tercer factor diferenciador consiste en la heterogeneidad de los países de la región. El proceso histórico de sociedades erigidas sobre la base de la dominación de la población indígena ha sido distinto al de sociedades esclavistas, o al de aquellas influenciadas por fuertes olas migratorias. El patrón de especialización productiva (minero o agrícola) contribuye a acentuar la heterogeneidad (Ocampo, 2008).

Estas características permiten definir tres etapas en el proceso de desarrollo de la región: la primera, entre la emancipación política del Reino de España y la Primera Guerra Mundial, se puede considerar como la época de las exportaciones; a continuación la industrialización dirigida por el Estado, hasta la década de 1970; y, desde 1980, la época de las reformas del mercado (Ocampo, 2008: 28-51). Sin embargo de su distinta filiación teórica, las dos últimas etapas de Ocampo se pueden inscribir en la periodización del capitalismo mundial del siglo XX propuesta por David Harvey: la etapa "fordista", desde 1914 hasta la década de 1960; y la fase de acumulación flexible, que sería de "confrontación directa con las rigideces del fordismo," durante las tres décadas finales del siglo pasado (Harvey, 2004).

Este trabajo explora la forma en que un país periférico como Ecuador asumió el cambio de época, entre la tardía industrialización dirigida por el Estado, intensificada gracias a los recursos originados en la extracción y exportación del petróleo, y las reformas de mercado que facilitaron el paso hacia la acumulación flexible. Con este objetivo se consideran dos períodos: el primero, entre 1972 y 1982, corresponde al *boom* petrolero, en el que el tipo de cambio nominal

4 Sobre este punto se sugiere revisar el trabajo de Ha-Joon Chang (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*. Madrid: Los Libros de la Catarata. En especial el capítulo 2.

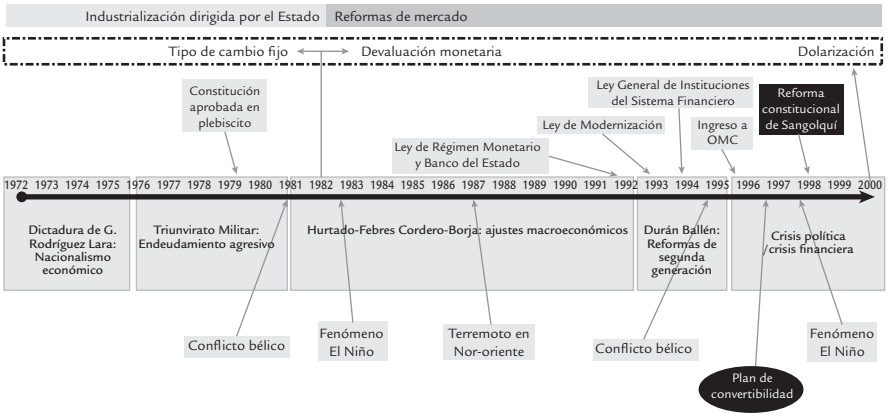
se mantuvo invariable; y el segundo, a partir de 1982, en el que se usó en forma intensa la política cambiaria, por medio de varios recursos, como devaluaciones instantáneas o preanunciadas, administración discrecional de las listas de importación, minidevaluaciones y bandas cambiarias, hasta el abandono final de todas estas opciones mediante la dolarización de enero de 2000.

Si bien el primer período corresponde al "fordismo periférico", y ha sido extensamente estudiado, se lo incluye en esta investigación para establecer las condiciones económicas alcanzadas durante el *boom* del petróleo, a partir de las cuales operaron los cambios iniciados en 1982. Este período se divide en dos etapas. Entre 1972 y 1975 se produjo un breve lapso de nacionalismo económico, durante la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara. A continuación, el lapso comprendido entre 1976 y 1982, durante el Consejo Supremo de Gobierno que preparó el retorno a la democracia (1979), se caracteriza por un agresivo endeudamiento externo, y termina con la primera devaluación decretada por el presidente Osvaldo Hurtado, en mayo de 1982. Diferenciar estas dos etapas del *boom* petrolero es importante, debido a que la política económica de la dictadura de Rodríguez Lara fue claramente distinta a la del triunvirato militar que le sucedió. El lapso final de este período avanza hasta 1982 porque, salvo la duplicación de los salarios, en los veinte meses de gobierno de Jaime Roldós no se modificó, en lo sustancial, la política económica del triunvirato (diagrama 1).

En el segundo período se procesaron los cambios institucionales y regulatorios necesarios para abandonar el fordismo periférico. Estos cambios se inauguraron con la devaluación de mayo de 1982, como punto de partida de los ajustes macroeconómicos realizados durante una década, entre 1982 y 1992. Este proceso constituye la primera etapa de reformas de mercado, condicionadas por la deuda externa, y monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional, organismo multilateral que asumió la custodia de los intereses de las instituciones financieras acreedoras. La segunda etapa de este período se consolida durante el Gobierno del presidente Durán Ballén y termina antes de la conclusión de su período presidencial. En este breve lapso se aceleraron y profundizaron las "reformas de segunda generación",

con el referente del Consenso de Washington (CW), pero aplicadas según la mejor conveniencia de los grupos económicos en ejercicio del poder.

Diagrama 1
Ecuador 1972-1999



Fuente: Elaboración propia del autor (2017).

La etapa final de este estudio comprende los cuarenta meses finales del siglo XX, en los cuales se profundizó la crisis política iniciada en 1995 y se desató la crisis financiera que terminó en enero de 2000, cuando el presidente Jamil Mahuad decidió "dolarizar" la economía ecuatoriana.

Estos dos períodos y sus correspondientes fases coyunturales difieren de la periodización propuesta por Enrique Ayala, desde una visión teórica más cercana a la historia política del Ecuador republicano (Ayala, 2015). Ayala considera que, en reemplazo del "proyecto nacional mestizo", desde 1960 se desarrolla el "proyecto nacional de la diversidad", extendiéndose "hasta nuestros días en una sociedad afectada por profundos cambios y una larga crisis" (*ibíd*.: 128). Esto ha ocurrido "en el marco de una gran transformación mundial caracterizada por la caída de antiguos paradigmas y una globalización económica y cultural que nos hacen sentir que estamos en medio de un tránsito civilizatorio" (*ibíd*.: 132). El proyecto nacional de la

diversidad tiene tres etapas. La primera comienza en 1960 con un hecho económico, como fue el inicio de la crisis del modelo primario agroexportador sustentado en el banano, y termina con un hecho político, marcado por el retorno a la democracia, en 1979. La segunda comienza "con una profunda recesión que se extendería hasta fines de siglo" (*ibíd*.: 134). Y la tercera comienza en 2000 y la denomina, simplemente, "los últimos años" (*ibíd*.: 137).

Desde la perspectiva de la historia económica es necesario destacar el cambio cualitativo y cuantitativo que representó el inicio de la exportación de petróleo, en agosto de 1972; el profundo significado social y económico de la devaluación de mayo de 1982; y la decisión unilateral que suprimió la política monetaria en enero de 2000. Es evidente que, incluso considerando que el Pacto Andino (1969) produjo un significativo impacto en la política nacional, y que la industrialización dirigida por el Estado comenzó antes de 1972, fue a partir de agosto de este año, con el respaldo del petróleo y el ímpetu nacionalista de la primera dictadura militar de esa década, que se pudo profundizar y acelerar el proceso de industrialización. De la misma manera, las fuentes consultadas evidencian que, en lo económico, en 1979 no ocurrió ningún evento destacable, salvo una masiva elevación salarial. Es más, el flujo de capitales impulsado por un floreciente endeudamiento externo solo se detuvo en 1982, cuando el *default* mexicano de agosto de ese año paralizó los mercados financieros. La trascendencia histórica de los hechos ocurridos en enero de 2000 no admite discusión. Las etapas subsumidas en los dos períodos tratados en este estudio corresponden a sendas coyunturas delimitadas por hechos económicos o políticos que constituyen la materia de este estudio.

CAPÍTULO PRIMERO

1. El paréntesis populista

El estudio de un cambio de época requiere un marco histórico más amplio, de más largo plazo, y más complejo que el cambio mismo. En América Latina el paso del período de industrialización dirigida por el Estado hacia el período de las reformas de mercado implicó cambios culturales, políticos, sociales y económicos que ocurrieron con ritmos y temporalidades distintas, pero siempre condicionados por el avance irrefrenable de la globalización del capital, cuyo inicio se podría situar en el tiempo alrededor de la caída de los regímenes comunistas. Pero mientras en Chile el desmonte de la industrialización ocurrió en medio del terror, inmediatamente después del derrocamiento de Salvador Allende, en Ecuador, casi dos décadas más tarde, los industriales serranos y costeños todavía recelaban de las reformas arancelarias promovidas por el Gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja, que buscaban enfilar al país hacia su incorporación en el GATT-OMC, a mediados de la década final del siglo xx.

El marco escogido para encuadrar este proceso de cambio socioeconómico en el Ecuador de fines del siglo xx es la historia del populismo. Se postula que durante el período estudiado (1972-1999) ocurrió una retracción del populismo, lo que abrió el camino a una etapa de democracia representativa precariamente regulada por la Constitución de 1979 y las leyes de elecciones y partidos políticos puestas en vigencia con ella. Desde su nacimiento, este régimen "modernizante" adoleció de crisis recurrentes que fueron agravándose conforme se aproximaba el fin del siglo. Los derrocamientos de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad erosionaron por su base el régimen iniciado en 1979. Este desgaste trató de remediarse con las reformas constitucionales realizadas en 1998 en Sangolquí, al margen del escrutinio ciudadano. Los resultados de esta actualización constitucional fueron deficientes, pues solo diecisiete meses más tarde caía Jamil Mahuad y cinco años después sucedía lo mismo con Lucio Gutiérrez.

La estabilidad política solo regresó en 2006, con el inicio de un nuevo ciclo político.

Para hacer explícito qué se debe entender por paréntesis populista es necesario precisar cómo ha evolucionado este esquivo y maleado concepto (el populismo) en el último medio siglo, desde la rica visión estructural de las ciencias sociales latinoamericanas, hacia la visión reduccionista de la economía neoclásica. Asimismo, es necesario proponer una visión económica de largo plazo, suficiente para sugerir las características específicas del trayecto de cambios entre los dos regímenes de acumulación considerados, lo que constituye la sustancia de esta investigación.

1.1. Del populismo latinoamericano a la macroeconomía del populismo

En mayo de 1944 La Gloriosa llevó al poder a José María Velasco Ibarra, el personaje que dominó la política ecuatoriana desde esa fecha hasta febrero de 1972.[5] El golpe militar con el que fue derrocado por última y definitiva ocasión tuvo un efecto crucial: la interrupción del velasquismo. "¿Cómo pudieron unirse los conservadores, los católicos, los socialistas y los comunistas en un programa común de democratización tras la figura de un político que se transformó en la encarnación de la salvación nacional?", pregunta Carlos de la Torre, dando por sentado que Velasco Ibarra personificó la versión ecuatoriana del populismo, hasta que el general Guillermo Rodríguez Lara le arrebatara el testigo de ese modelo político (De la Torre, 2015).

El "populismo" ha sido uno de los conceptos más discutidos en las ciencias sociales latinoamericanas. En su versión "clásica" se lo concibió como la expresión política de la fase inicial de la industrialización que "no fue, en un primer momento, el resultado del ascenso, paulatino o revolucionario, de una burguesía industrial típica", sino el resultado de los acuerdos y alianzas en los que participaron agroexportadores y banqueros, los sectores medios e industriales urbanos y, como "objeto de dominación" o como "base de sustentación", los

5 La Gloriosa fue una insurrección en la que, hombro a hombro, lucharon en las calles de Guayaquil el pueblo y los militares para deponer al Gobierno liberal de Carlos Arroyo del Río.

"llamados sectores populares, integrados por sus tres componentes típicos: la clase obrera, la masa popular urbana y la masa agraria" (Cardoso y Faletto, 1973). Para Cardoso y Faletto el populismo fue un fenómeno social circunscrito a los modelos de industrialización argentino (populismo y economía de libre empresa) y brasileño (populismo y desarrollo nacional). En los casos mexicano y chileno, la transición desde economías de enclave impuso "por un lado, la necesidad de reorganizar el Estado con una más amplia participación política de los grupos de clase media; por otro los sectores populares [que] constituían un obligado punto de referencia," para conformar el "estado desarrollista" (Cardoso y Faletto, 1973: 123-129).

Según la teoría de la dependencia el populismo solo pudo surgir a partir de cierto grado de desarrollo industrial y de mercados internos ya constituidos, que no fueron generales en la América Latina de la fase de industrialización dirigida por el Estado. Agustín Cueva critica ásperamente la noción transicional, de sociedades tradicionales a sociedades modernas, implícita en la visión del populismo elaborada por los *dependentistas*. Argumenta que el capitalismo ya era el modo de producción dominante en América Latina desde el último tercio del siglo XIX,

> a través de un brutal proceso de acumulación originaria y con dos características básicas que marcarían toda su trayectoria posterior: (*a*) su vía reaccionaria, *junker*, de desarrollo, y (*b*) su situación de dependencia estructural con respecto al imperialismo. Esto determinó modalidades propias en el proceso de acumulación de capital, en la configuración del aparato productivo, en la estructura de clases y por supuesto en la esfera política (Cueva, en Tinajero, 2012).

Esta especificidad conformó, en la esfera política, un "bloque de poder" que se articuló en torno a "los *junkers* locales (terratenientes en transición al capitalismo), la burguesía 'compradora' (intermediaria) y el capital monopólico extranjero" (Cueva, 2012: 226). Cueva también data el nacimiento del populismo en la década de 1940, caracterizado por dos "rasgos": "la presencia activa pero *inorgánica* de las masas en el escenario político" y una "modalidad ideológico-política específica de tal presencia" (Cueva, 2012: 229). Inorgánicas porque esas masas

nunca pudieron articular "reales partidos [...] sino que apenas cristalizó en movimientos de tipo caudillista" (Cueva, 2012: 229).

Cueva identifica tres características de este modelo político. En primer lugar, una orientación antioligárquica manipulada por algún sector burgués, una "*amenaza controlada y negociable*", que le impide convertirse en "una real fuerza revolucionaria, capaz de ajustar cuentas con la oligarquía al modo jacobino". En segundo, "una orientación nacionalista que [...] se caracteriza por un proceso de *recuperación-distorsión* de una problemática real [...]: la *dependencia* [...] se acicatean los sentimientos nacionalistas de las masas, pero simultáneamente se los limita [...] con la consecuente derivación *antiimperialista*." En este juego de control, el populismo transforma en ciudadanos a los miembros de los estamentos del antiguo Estado oligárquico.[6] Y, en tercer lugar, si el populismo "se desarrolla en un contexto de rápida formación de un nuevo proletariado" (Cueva, 2012: 230-231), una orientación obrerista, redistributiva.

> El populismo resulta ser, en síntesis, una especie de sucedáneo de la revolución democrático-burguesa y antiimperialista no realizada en América Latina (salvo en los casos de revoluciones populares que cumplieron parcial o totalmente dichas tareas). Si se quiere emplear una terminología gramsciana, incluso podría decirse que se trata de una de las modalidades políticas de realización de la "revolución burguesa *pasiva*", a través de la cual se cumplen, aunque de manera vacilante, tortuosa e incompleta, algunas de las tareas indispensables para el tránsito de la sociedad oligárquica a la sociedad burguesa moderna (Cueva, 2012: 232).

Cueva distingue un populismo "más evidente" en los países latinoamericanos "más avanzados" (Argentina y Brasil), en el que los intereses de la burguesía industrial moderna adquieren hegemonía. Mientras que en los "países más atrasados," como Perú y Ecuador, logra "perfiles más ambiguos, al no existir embriones de burguesía industrial moderna capaces de servir de base objetiva para aquel tipo de procesos" (Cueva: 2012: 232).

6 "Más allá de los símbolos concretos que se movilicen (que pueden ir desde el lenguaje populachero de Perón hasta las imágenes apostólicas de Velasco Ibarra, pasando por el maternal asistencialismo de 'Evita' o cualquier cosa parecida)..." (Cueva, 2012: 231).

Así, mientras para la teoría de la dependencia Ecuador carecía de la base social y económica mínima para engendrar populismo, para Cueva el populismo velasquista

> apenas si cumplió con algunas tareas burguesas: impulso ciertamente importante a la conformación de una infraestructura física que sirva de base para la creación de un circuito interno de acumulación; obras destinadas a lograr una mejor reproducción de la fuerza de trabajo, sobre todo urbana y suburbana; contribución ideológico-"moral" para la conversión de los antiguos grupos "estamentales" en ciudadanos nacionales.
>
> Por lo demás, no es un azar que en estos dos casos, de Perú y Ecuador, las obvias limitaciones del populismo en cuanto a la realización de las tareas antioligárquicas y nacionalistas hayan determinado que estas tuvieran que cumplirse por otra vía política: la del reformismo militar, en Perú bajo el régimen de Velasco Alvarado, en el Ecuador sobre todo en el período de Rodríguez Lara (Cueva, 2012: 232-233).

Fue este populismo de perfil ambiguo, derivado en reformismo militar, el que finalmente terminó en la década del *boom* petrolero. Con la Constitución de 1979, que trató de imponer una moderna organización de partidos y elecciones, quedaría sepultado, para siempre, el velasquismo.

Durante la década de 1980, la del "retorno a la democracia", las percepciones objetivas y no negativas del populismo latinoamericano fueron absorbidas y recicladas dentro del paradigma económico emergente que terminó con la noción estructuralista del desarrollo y detuvo el avance de la teoría de la dependencia. Con el apoyo del National Boureau of Economic Research (NBER), la rica percepción histórica, sociológica y económica del populismo latinoamericano fue trastrocada por dos economistas de la escuela de Chicago, Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, en la "macroeconomía del populismo". Se trata de un enfoque "económico que enfatiza el crecimiento y la distribución del ingreso y desprecia los riesgos de la inflación y el déficit financiero, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos frente a agresivas políticas al margen del mercado" (Dornbusch y Edwards, 1989). Esta idea se presentó por primera vez en Bogotá, el 30 de marzo de 1989; al año siguiente ya

fue publicada en el *Journal of Development Economics* (*ibid*., 1990) y un año más tarde los mismos autores publicaron una extensa recopilación del tema en una edición de *University of Chicago Press* (*ibid*., 1991). En tono claramente normativo, Dornbusch y Edwards se propusieron

> [d]emostrar que experiencias de política en diferentes países y épocas comparten rasgos comunes, desde las condiciones iniciales, la motivación de las políticas, el argumento de que las condiciones del país son diferentes, hasta el colapso final. Nuestro propósito al presentar estas experiencias, la de Chile en la época de Allende y la de Perú en la de García, no es hacer una mojigata reivindicación de economía conservadora, sino una advertencia de que en último término las políticas populistas fracasan; y cuando fracasan siempre lo hacen a un costo aterrador para esos grupos que supuestamente debían ser favorecidos. Nuestra hipótesis central es que esas experiencias macroeconómicas fueron casi lo mismo, incluso con políticas diferentes (Dornbusch y Edwards, 1989: s/p. La traducción es nuestra).

También con el auspicio del Buró Nacional de Investigación Económica (National Bureau of Economic Research, NBER), en 1988 otro economista estadounidense, de la Universidad de Harvard, Jeffrey Sachs, había presentado en una conferencia sobre mercados e instituciones un estudio del "ciclo de la política populista", en el que sostenía que en América Latina

> la marcada desigualdad de ingresos produce intensas presiones políticas sobre la política macroeconómica, para elevar los ingresos de los grupos sociales más deprimidos, lo que a su vez contribuye a tomar decisiones políticas incorrectas y un débil desempeño económico [...] Este tipo particular de gestión política latinoamericana, caracterizado por políticas macroeconómicas excesivamente expansionistas, que producen altas inflaciones y severas crisis de balanza de pagos, han sido repetidas con tanta frecuencia, y con características tan similares, que revelan con claridad las relaciones entre conflictos sociales y desempeños económicos débiles (Sachs, 1989).

Analizados desde la riqueza conceptual de las ciencias sociales latinoamericanas de mediados del siglo XX, la macroeconomía del populismo, y su versión dinámica concebida como un "ciclo" de

política populista, sorprenden por su pretensión de universalidad. En ella caben, de la misma manera, el boicot a las políticas socialistas de Allende en Chile y la debacle inflacionaria de las políticas de García en Perú. En la perspectiva del pensamiento único, activamente apoyado por los partícipes de la Mont Pelerin Society, la Escuela de Chicago y el NBER, toda opción de política pública, al margen del paradigma neoclásico, sería irracional y, en el peor de los casos, populista. Más todavía si se consideran como prioritarios objetivos distributivos y redistributivos.

Fue así como, en la década final del siglo XX, la anglosajona macroeconomía del populismo eclipsó por completo a la noción del populismo elaborada en la tradición de las ciencias sociales latinoamericanas. Al parecer, una vez más, la "obsesión por entrar al 'progreso' y la modernidad parecía asociada inextricablemente a la exigencia de erradicar la 'barbarie' americana y sus 'males endémicos', asociados a la población autóctona y el legado católico-hispanizante" (Svampa, 2016). Más todavía, no solo fue eclipsada, en realidad fue sustituida por la visión maniquea del populismo como algo nefasto, irracional y hasta abyecto, propio de sociedades refractarias a la modernidad y de políticos irresponsables y despreocupados de sus mandantes.

Al final de la primera década del siglo XXI, cuando se comenzó a hablar de un cambio de época y, prematuramente, de 'posneoliberalismo', e incluso de 'giro a la izquierda', en paralelo, otros analistas fueron retomando la controvertida y resbalosa categoría de populismo (Svampa, 2016: 446). De nuevo fue ganando terreno la caracterización de populistas a los gobiernos progresistas de América Latina, más todavía si lograban más de un triunfo electoral consecutivo.

"Una vez más, el populismo como categoría teórica devino un campo de batalla político e interpretativo. Pero, a diferencia de otras épocas en las cuales la visión descalificadora era la dominante, el actual retorno se inserta en escenarios políticos e intelectuales más complejos y disputados" (Svampa, 2016: 443). Este supuesto retorno del populismo ya no es parte de este trabajo, pero sirve bien para cerrar el paréntesis sugerido para enmarcar el período histórico tratado.

1.2. Visión económica de largo plazo

Esta investigación estudia el período histórico comprendido entre el inicio de la exportación de petróleo y la dolarización unilateral de la economía ecuatoriana, considerado un paréntesis no populista. Se lo ha dividido en dos fases que se podrían caracterizar como de industrialización horizontal la primera, entre 1972 y 1981, y de reformas de mercado la segunda, entre 1982 y el fin del siglo xx. En ambas fases tuvo un rol preponderante la explotación de los yacimientos petrolíferos del nororiente ecuatoriano, sea como recurso para modernizar el Estado y financiar la industrialización, o para financiar la importación, el gasto fiscal y, en especial, para pagar la deuda externa.

En 1972 el petróleo se convirtió en el motor de la economía ecuatoriana. Desde entonces ha marcado los ritmos de la sociedad y de la política, al punto de que existen empresarios que consideran que en Ecuador no hay buenos o malos gobiernos, sino precio del petróleo alto o bajo. Entre 1972 y 2003 este recurso aportó aproximadamente 47% del valor de las exportaciones totales del país; entre 1987 y 1996 sus rentas significaron en promedio 45% de los ingresos del Estado, y 33% entre 1997 y 2003 (Larrea, 2006: 92). Las transformaciones, avances y crisis de las tres décadas finales del siglo xx orbitaron en torno a la evolución en el mercado mundial de este recurso no renovable.

En las tres décadas finales del siglo xx el crecimiento, las pautas de acumulación, las políticas económica y social, y también las crisis, estuvieron condicionadas por las circunstancias de la economía del petróleo, auténtica plataforma de esos cambios. Si bien el sistema productivo mantuvo una concentrada especialización, en la década de 1970 se trató de industrializarlo, en la de 1980 aparecieron nuevos cultivos de exportación (en especial camarones en la Costa y flores en la Sierra) y en la década de 1990 la oferta exportable se diversificó, ayudada por la política cambiaria. La agricultura giró hacia la producción a gran escala; y el sistema financiero tendió hacia la concentración del patrimonio, aunque las instituciones de regulación y control toleraron la sobrevivencia de pequeñas entidades de alcance local.

Entre 1972 y 1999 la idea de desarrollo y la política económica variaron desde la industrialización dirigida por el Estado, inspirada en los estudios de la Cepal, hasta el CW, siempre condicionadas por la economía petrolera. Los resultados de este proceso histórico fueron ambiguos. El ingreso por habitante casi se duplicó en la década de 1970; se estancó a partir de 1982 y al final del siglo se contrajo debido a la aceleración de la inflación y a la crisis financiera. En la década del *boom* petrolero se definieron para el resto del siglo los rasgos generales de la sociedad ecuatoriana y el nivel de apertura de su economía. La industrialización estuvo apoyada en un creciente endeudamiento externo respaldado por la solvencia petrolera. En el momento en que cambiaron las condiciones de los mercados mundiales durante la década siguiente, esta cercanía al capital financiero internacional se convirtió en el aspecto más sensible de la política económica.

Durante el período histórico anterior, entre 1950 y 1970, el banano facilitó el surgimiento de una nueva clase media en Guayaquil, la expansión de la frontera agrícola en las planicies costeras, la acumulación a cargo de la oligarquía de la Costa y la consolidación del velasquismo (Cárdenas, 1995). Esta fase comenzó a agotarse al mediar la década de 1960 y en 1972 el petróleo permitió el inicio de un nuevo ciclo de monoexportación en el que la acción del Estado fue determinante para gestionar recursos y establecer prioridades en la repartición de la renta extraída del crudo.

Con el *boom* del petróleo Ecuador experimentó el crecimiento económico más rápido de su historia: el ingreso por habitante se incrementó 77,9% y "la industrialización, la urbanización, la expansión de las clases medias y el fortalecimiento del Estado cambiaron profundamente la sociedad ecuatoriana" (Larrea, 2006: 92). El país aceleró su tardía industrialización, pero la interrumpió en 1982 debido a la crisis de la deuda externa. En la segunda mitad de la década de 1970 el mejor recurso para mantener en forma artificial la bonanza fue el endeudamiento externo, que se tornó inaccesible en la década de 1980. Los ingresos adicionales por exportación de petróleo fueron insuficientes, por lo que el Consejo Supremo de Gobierno –en el poder entre enero de 1976 y agosto de 1979– permitió un agresivo endeudamiento externo. Ingresaron abundantes recursos financieros

internacionales, facilitando la corrupción y la fuga de capitales, así como las compras de armas y equipo militar.

En la "década perdida" de 1980, Ecuador, como otros países de América Latina, comenzó a asimilar un nuevo modelo económico que en poco tiempo se convirtió en la doctrina social predominante. En esos años el costo del capital se incrementó con rapidez y la demanda mundial de bienes primarios se estancó. Luego de la devaluación de 1982 (la primera tras casi un cuarto de siglo de estabilidad cambiaria) se activó la política cambiaria, encareciendo las importaciones y reduciendo los costos de producción internos de las exportaciones. Las urgencias de corto plazo interrumpieron la planificación y la política económica se orientó al control de los "desequilibrios macroeconómicos".

En una espasmódica transición hacia un nuevo régimen de crecimiento, los tres Gobiernos de la década de 1980 ejercieron políticas económicas contractivas, inscritas en el marco teórico del enfoque monetario de la balanza de pagos (EMBP) y monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Al comenzar la década final del siglo XX el pensamiento dominante auguraba el "fin de la historia" (Fukuyama, 1992). Mientras tanto en Ecuador la política de ajuste cambiario gradualista no pudo controlar la inflación, las ganancias sociales del *boom* petrolero se diluyeron en los ajustes macroeconómicos y el país se precipitó a una nueva crisis, enmendada mediante el *overshooting* cambiario de septiembre de 1992. Este cambio de prioridades no fue neutral y al final de esa década las condiciones sociales del Ecuador eran similares o inferiores a las alcanzadas al término de la década petrolera. [7]

Luego del extraordinario ajuste cambiario de septiembre de 1992 comenzó un intenso pero corto proceso de reingeniería del Estado, según los lineamientos del CW. Se creó un Consejo de Modernización del Estado (Conam), para privatizar las empresas públicas, promover la inversión extranjera, liberalizar el comercio, flexibilizar el trabajo

7 Una evaluación completa de la interrupción de las ganancias sociales producidas por la crisis de la década de 1980 se puede encontrar en Carlos Larrea y Lisa North (1997) "Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratisation". En *Third World Quarterly*, vol. 18 n.º 5.

y reducir el Estado.[8] El control de este proceso fue asumido por el capital financiero criollo, lo que se expresó en la ley de instituciones financieras de 1994.

Los ajustes macroeconómicos iniciados en 1982 se agotaron en el quinquenio final del siglo XX debido, entre otros factores, a la resistencia de los grupos de poder a abandonar viejas prácticas rentistas y a la creciente presencia política del movimiento indígena. La permisividad social a favor de monopolios y oligopolios, la lenidad tributaria y el uso del Estado como mecanismo de acumulación exacerbaron la inestabilidad política, lo que se trató de sofocar mediante una reforma constitucional (1998) ideada para actualizar las instituciones sociales, según el canon dominante, el del CW. Esto no fue suficiente para continuar la reforma estructural. Varios factores exógenos afectaron la economía, y la captura de las instituciones de regulación y control por parte de varios grupos económicos desencadenó una masiva quiebra bancaria que llevó al país a la crisis que terminó con la dolarización unilateral de la economía.

a. La industrialización dirigida por el Estado (1972-1981)

Esta investigación se divide en dos grandes períodos, separados por la modificación de la política cambiaria ocurrida en 1982. El primero, necesario porque marca un cambio cuantitativo y cualitativo en la historia económica ecuatoriana, tiene como punto de partida el año de 1972, cuando comenzó la exportación de petróleo. Entre este año y 1975, el general Guillermo Rodríguez Lara presidió un Gobierno que condujo un mandato nacionalista con el cual inició el *boom* petrolero. Los militares arrebataron el poder a la oligarquía representada en el gabinete de la última dictadura de José María Velasco Ibarra; emprendieron una agria disputa con el capital transnacional, modernizaron el aparato estatal y planificaron la aceleración de la industrialización por sustitución de importaciones. El relevo en el mando producido en enero de 1976 atenuó el nacionalismo inicial, delimitó el "retorno a la democracia" y consintió un agresivo endeudamiento externo.

8 El Conam reemplazó al Concejo Nacional de Desarrollo (Conade) que, a su vez, había reemplazado a la Junta Nacional de Planificación (Junapla), de inspiración cepalina.

Entre 1972 y 1975 la dictadura militar presidida por Guillermo Rodríguez Lara desafió con éxito la política petrolera conducida por José María Velasco Ibarra y el país vivió un breve período de nacionalismo económico con autonomía relativa del sector público.[9] Sin los cambios propiciados por el Gobierno militar no hubiera sido posible intensificar el proceso de industrialización dirigido por el Estado iniciado en la década anterior, ni ampliar la infraestructura nacional y la política redistributiva. No obstante, esta última no satisfizo las expectativas sociales.

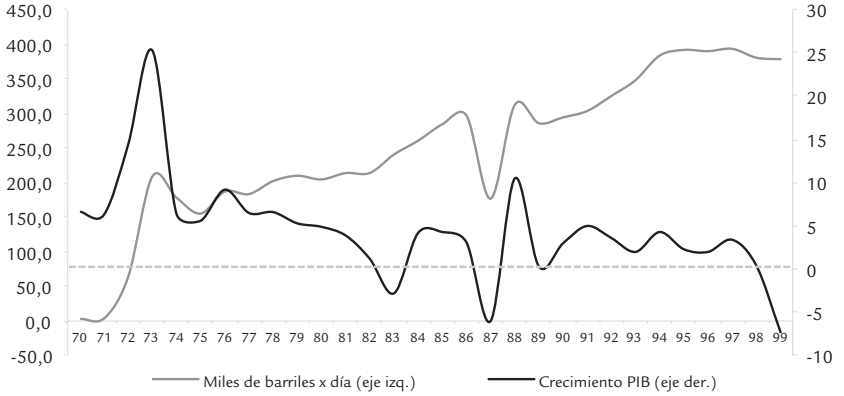
En la base de este proceso se encontraba la extracción y exportación del petróleo (gráfico 1.1). El Estado se convirtió en el exportador más importante del país y al subir el precio del crudo de exportación, de 2,8 dólares a 15 dólares por barril entre 1972 y 1974, dispuso de recursos suficientes para financiar el cambio de la economía ecuatoriana inspirado en el modelo cepalino, pero aplicado en forma discrecional. El Gobierno militar asumió un discurso de corte revolucionario, pero la oligarquía logró bloquear la reforma agraria y otros cambios sociales. La abundancia petrolera propició la lenidad tributaria, lo que se justificó como parte de la política de fomento industrial y como atenuante de la reducción del ingreso real. La captación de la renta petrolera por parte del Estado generó fuertes incentivos para abandonar los esfuerzos necesarios para movilizar otros recursos internos, en especial los tributarios.

La evidencia demuestra claras diferencias entre los dos Gobiernos militares que ejercieron el poder en la década de 1970. El segundo, el triunvirato militar instaurado en enero de 1976, alentó la apertura, impulsada por las importaciones, facilitadas por la apreciación del tipo de cambio real. El crecimiento de las manufacturas no se detuvo, gracias al endeudamiento externo y a un nuevo repunte del precio del petróleo. El cambio de Gobierno comenzó a gestarse con

9 El éxito de esta política nacionalista se concretó en la reversión al Estado de concesiones por más de cuatro millones de hectáreas en la Amazonía y en la Costa, en la reducción del tiempo de concesión de cuarenta a veinte años, en la adquisición de 25% de los derechos y acciones del consorcio Texaco-Gulf, en la reversión de todas las explotaciones de gas, en la creación de la CEPE mediante Decreto Supremo n.º 522, en el inicio de la construcción de la refinería estatal, y en el impulso para crear la Olade e ingresar a la OPEP.

la oposición de los importadores al Decreto Supremo n.º 738 de 1975 (que amplió la protección arancelaria) y con la reacción de las empresas petroleras frente a la política nacionalista del ministro de Energía Jarrín Ampudia. El triunvirato militar ocupó una posición política mucho más cercana a los intereses de los grupos dominantes, permitió la recuperación de la incidencia de las empresas petroleras en la política pública, mantuvo constantes los salarios nominales mientras la inflación anual se mantuvo sobre el 10%, y reprimió a los movimientos obreros.

Gráfico 1.1
Extracción de petróleo y crecimiento del PIB, 1970-1999



Fuente: BCE, *Memoria anual*, varios números; cuentas nacionales n.º 15 y 17 (s/f).

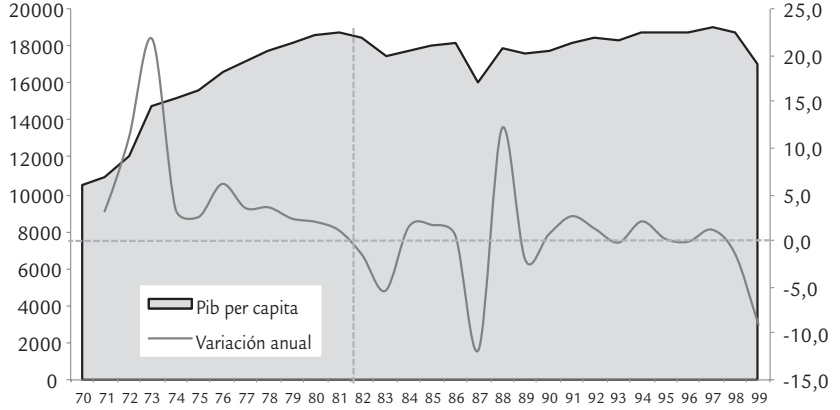
En la década del *boom* del petróleo la población creció 33,3% hasta bordear los 7,9 millones de personas y el PIB se incrementó 134,6% (en términos reales), lo que significó un aumento de 76% en el ingreso real per cápita (a 18 750 sucres en 1981, en vísperas de la crisis de la deuda externa, gráfico 1.2). Esto también significó un mejoramiento relativo en términos de ingreso por habitante: si en 1970 Ecuador ocupó el puesto 17 entre los países latinoamericanos, en 1980 ascendió hasta el puesto 14.

En esta década quedó definida la estructura básica del sistema productivo ecuatoriano hasta el final del siglo (salvo por la reducción relativa de la manufactura en la década de 1980). La política pública

benefició en especial a los sectores industrial y agrícola moderno. El sector informal urbano creció en forma significativa y el sistema económico se tornó altamente dependiente del petróleo.[10] Gracias a la significativa expansión de los servicios públicos –en particular en educación, infraestructura y salud– se produjo una importante mejora en la satisfacción de necesidades básicas y se redujo la incidencia de la pobreza.

Estos cambios han sido estudiados como un caso de reasignación de recursos entre sectores transables y no transables. El predominio del petróleo paralizó la movilización de otros recursos internos, denominados en sucres, lo que tuvo efectos en tres ámbitos: (*i.*) en el comercial, en el que términos de intercambio favorables y el endeudamiento externo proveyeron los recursos para pagar crecientes volúmenes de importaciones. Esto inhibió el fomento de otras exportaciones no petroleras; (*ii.*) en el fiscal, el Gobierno expandió el gasto y usó la política tributaria como herramienta de desarrollo gracias a los ingresos de la exportación del petróleo. Esto facilitó una cultura tributaria con poca responsabilidad social, escudada en el rentismo; y (*iii.*) en el financiero, el creciente rol del Estado en la provisión y asignación de crédito descuidó la necesidad de captar el ahorro interno del sistema financiero privado.

Gráfico 1.2
Pib per cápita, 1970-1999 (sucres de 1975)



Fuente: Cuentas nacionales del BCE n.° 15 y 17 (s/f).

10 En 1980 la oferta de energía eléctrica dependía en 91% de la termogeneración a base de crudo y sus derivados.

El efecto gasto provocado por los flujos de ingresos del petróleo amplió el mercado interno. Debido a la orientación del sector manufacturero hacia el mercado interno protegido, la apreciación del tipo de cambio real no fue suficiente para desalentar la manufactura, convirtiéndose en el sector productivo más dinámico, aparte del petróleo, con una tasa de crecimiento anual promedio de 9,8% entre 1970 y 1980. La estrategia de desarrollo también se basó en la modernización agropecuaria, pese a lo cual entre 1970 y 1980 el producto de la rama agricultura, caza, silvicultura y pesca se redujo de 25% a 16,1% del PIB no petrolero. La abundancia de divisas permitió un elevado flujo de créditos subsidiados y condujo a la adopción de tecnologías intensivas en el uso de capital. Los subsidios, tanto al consumo como a la producción, crecieron desde 2,5% del PIB en 1973 hasta 12,4% del PIB en 1980.

Estos factores configuraron la enfermedad holandesa ecuatoriana. La industrialización asumió escasos encadenamientos intersectoriales y prefirió demandar una cantidad creciente de bienes intermedios y de capital importados. En 1978 más de 50% de los insumos intermedios usados por la manufactura eran importados, lo que además confirma las preferencias de los industriales por el uso intensivo del capital.

La apreciación del tipo de cambio real afectó a las exportaciones tradicionales y a la producción para el mercado interno expuesta a la competencia externa. Los sectores no transables (servicios y construcción) atrajeron casi la mitad de toda la PEA incorporada a la economía durante esa década, con lo que la proporción de las actividades terciarias en la PEA creció de 31% en 1974 a 42% en 1982. El empleo en el sector agrícola disminuyó en casi 8%, mientras que en el sector industrial se incrementó en menos de un punto porcentual.

El *boom* petrolero alentó una actitud social adversa a la democratización del crédito, promovida desde el Estado y amplificada por el sector financiero, que incitó la concentración de la propiedad en torno a grupos económicos que incrementaron su capacidad para incidir en la política pública. La interpretación del *boom* petrolero como un caso de enfermedad holandesa permite identificar las rigideces que se constituirían en factores adversos a las posteriores políticas

de ajuste, pero no alcanza a incorporar en el análisis otros efectos sociales de la explotación del petróleo, propios del análisis de la economía política.

b. Las reformas de mercado (1982-1999)

En el tercer capítulo se aborda el análisis de los ajustes macroeconómicos realizados entre 1982 y 1991. Corresponde a la década perdida, iniciada con la crisis de la deuda externa latinoamericana desencadenada por el *default* mexicano de agosto de 1982. Se considera que en este período el estancamiento del crecimiento y el retroceso social fueron parte de los costos del cambio de régimen de acumulación del capitalismo mundial. Este fue un proceso intermitente, signado por el relevo del paradigma de desarrollo.

Cuando Jaime Roldós se posesionó de la presidencia de la República el 10 de agosto de 1979, no varió la política económica, salvo por la duplicación del salario mínimo. Pero al comenzar la década de 1980, y al cambiar las condiciones de los mercados mundiales de bienes y financieros, se evidenció la insostenibilidad del modelo de industrialización dirigida por el Estado. En agosto de 1982 el Gobierno mexicano declaró la moratoria unilateral de su deuda externa, lo que detuvo los flujos de capitales y desencadenó la crisis.

La mutación hacia el nuevo régimen de acumulación no fue un proceso rápido. En el caso ecuatoriano fue más bien complejo y estuvo obstaculizado por las rigideces provocadas por la enfermedad holandesa. Este período puede dividirse en tres etapas, según el tipo de políticas económicas. En la primera, entre 1982 y 1991, prevalecieron las políticas de ajuste para recuperar los equilibrios macroeconómicos (reducción de la inflación y control del déficit fiscal y del déficit externo). En la segunda, entre 1992 y 1995, se trató de implementar un amplio plan de reformas institucionales, según los lineamientos del CW. Y en la tercera, entre 1996 y 1999, se produjo el agotamiento de los ajustes iniciados en 1982, en un escenario de crisis financiera interna e internacional, que terminó con la relativa soberanía monetaria ejercida por el Estado ecuatoriano desde la creación del Banco Central del Ecuador (1927).

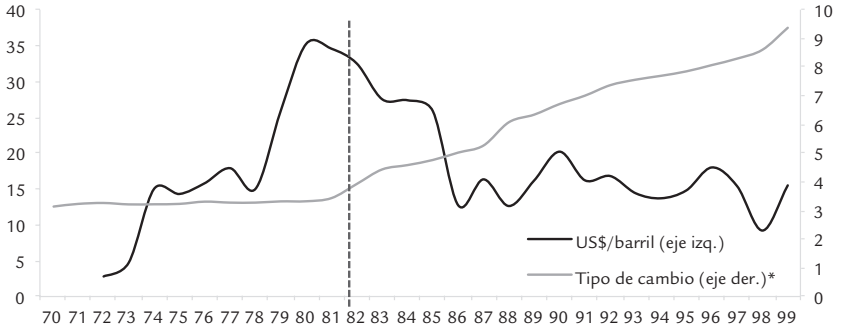
En el transcurso de estas tres etapas se identifican tres factores con incidencia determinante en los resultados alcanzados. En primer lugar, la extraordinaria restricción impuesta por el servicio de la deuda externa a la inversión y al gasto público. Relacionado con lo anterior, la condicionalidad aplicada por el FMI a la política económica, que subordinó el desarrollo del país a los requerimientos de sus acreedores externos y redujo la visión del progreso al simple crecimiento económico.[11] Por último, durante estas tres fases ocurrieron varios choques exógenos con fuerte impacto en la tendencia de crecimiento de largo plazo: dos conflictos bélicos (1981 y 1995), dos fenómenos de El Niño de gran intensidad (1982-83 y 1997-98) y un terremoto (marzo de 1987). Estos eventos pusieron a prueba la frágil estructura productiva del Ecuador, pero no fueron los factores determinantes de los eventos de crisis macroeconómica analizados.

La primera de estas crisis se precipitó en mayo de 1982 y marca el inicio de la etapa de ajustes macroeconómicos. Tras casi dos décadas de paridad cambiaria fija, el 13 de mayo se decretó una devaluación de 33% que fue reeditada en marzo de 1983 con otra de 27%. A continuación se instauró un sistema de minidevaluaciones para evitar la pérdida de competitividad de las exportaciones. La modificación de la política cambiaria se produjo con dos años de rezago respecto del cambio de tendencia en la cotización del crudo ecuatoriano, aunque el mercado libre reaccionó de inmediato (gráfico 1.3).

Los tres Gobiernos comprendidos entre 1981 y 1992 ejecutaron sendos programas de ajuste recesivo inspirados en el EMBP, con el afán de alcanzar el equilibrio, asegurar el servicio de la deuda externa y sin perjuicio de las consecuencias sociales de esas prioridades. La implementación de esos programas requirió de una extensa legislación cuya promulgación se trató de aislar del debate político mediante el creciente poder asumido por el Ejecutivo. El autoritarismo del ajuste se expresó en decretos ejecutivos y decretos-leyes de emergencia. La función legislativa asumió un rol opositor que expresaba las fisuras dentro de las estructuras de dominación.

11 Las funciones de vigilancia y supervisión establecidas en la Sección 3 del Artículo IV (Obligaciones referentes a regímenes de cambio) del Convenio Constitutivo del FMI fueron más que rebasadas en las cartas de intención examinadas en este estudio, según se ha analizado.

Gráfico 1.3
Precio de exportación del petróleo y tipo de cambio, 1970-1999 (promedios anuales)



Fuente: BCE, *80 años de información estadística* (s/f).
***Log.** natural del promedio anual de la media de compra y venta en el mercado libre de cambios

Los dos primeros ajustes fueron parcialmente anulados por desastres naturales (el fenómeno de El Niño de 1982-83 y el terremoto de marzo de 1987) y por el deterioro de los términos de intercambio. Este deterioro se tornó en el elemento catalizador de las rigideces macroeconómicas resultantes de la enfermedad holandesa. El tercer ajuste tuvo éxito en controlar el desequilibrio fiscal y en recuperar la reserva internacional, pero no pudo dominar una inflación que al final de la década se alimentaba de la indexación de la mayoría de precios de una economía fuertemente monopolizada. El *gradualismo*, como se lo llamó, incubó el segundo evento de crisis analizado.

Los ajustes de la década de 1980 produjeron una transición intermitente y no neutral hacia el régimen de acumulación flexible. Esto se evidenció durante los mandatos de Hurtado y Febres Cordero, quienes facilitaron la concentración de la riqueza, en especial con la sucretización de la deuda externa y con la creación de la Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios. El avance de las reformas de mercado no significó el remplazo del Estado por el mercado. El centro de gravedad de la política económica paulatinamente se trasladó desde la Junta Nacional de Planificación hacia la Junta Monetaria, entidad en la que se gestó buena parte de la mutación de la política económica. Una vez capturado el mando de la política monetaria por la banca privada, el sector financiero pudo sortear las dificultades de la

década perdida y consolidar su posición dominante en la economía política interna.

En la década de 1980 la deuda externa se renegoció en dos ocasiones, según los requerimientos del FMI. Los equipos económicos conformados por empresarios privados toleraron la creciente injerencia del FMI y del Banco Mundial en las decisiones de política interna. Esa injerencia se encargó de mantener el rumbo hacia el nuevo régimen de acumulación, frente a una oposición constante pero poco fructífera de las clases media y popular. Fue el regateo de grupos específicos de las clases dominantes el que jugó un rol decisivo para propiciar un ajuste "mediocre" (Larrea, 1992: 434).

Los cambios de las condiciones financieras y comerciales internacionales interrumpieron la industrialización por sustitución de importaciones, aquejada por el progresivo costo de los insumos importados, provocado por las devaluaciones. Como la satisfacción de la deuda externa se constituyó en la prioridad política, sufragada con las divisas provistas por la exportación, se restringieron las opciones de financiamiento para la industria. Esa prioridad obligó a anteponer objetivos macroeconómicos de corto plazo que desaceleraron el crecimiento. Según el EMBP, el déficit público era la fuente fundamental del "desmedido" crecimiento de la demanda agregada que impulsaba la inflación, dadas las restricciones de oferta. Los tres programas de ajuste de la década de 1980 tuvieron como meta reducir la demanda mediante la disminución del gasto público, todos fueron recesivos y todos fallaron en controlar la inflación. Pero forzaron el proceso de adaptación social al nuevo régimen de acumulación en la periferia del sistema capitalista.

Los objetivos de las ocho cartas de intención emitidas entre 1982 y 1991 se enmarcaron en los postulados del EMBP. En todas ellas se propuso controlar el gasto público mediante restricciones al gasto corriente, incluso a costa de la reducción de la inversión social; incrementar los ingresos fiscales, sin diferenciarlos por su origen tributario o no tributario, lo que aceleró la explotación petrolera y descapitalizó al país; fomentar las exportaciones según la doctrina de las ventajas comparativas, es decir, dando prioridad a las exportaciones de bienes primarios; desmantelar la protección externa para recuperar espacios de mercado perdidos durante la prevalencia de la etapa de

industrialización; desregular el mercado laboral para reducir los costos de producción e incrementar las tasas de ganancia del capital; y, en forma prioritaria, garantizar el pago de la deuda externa.

Las ramas productoras de bienes agrícolas –las únicas capaces de proveer divisas, aparte del petróleo– recuperaron la jerarquía detentada hasta antes del *boom* de la década de 1970. La explotación del petróleo se intensificó: si entre 1975 y 1980 su extracción creció en promedio al 2,9% anual, entre 1981 y 1986 lo hizo al 8%. Esta tendencia fue interrumpida por el terremoto de marzo de 1987 (gráfico 1.1), que provocó una crisis amplificada por la reducción del precio internacional del recurso, pero que fue sorteada con el vaciamiento de las reservas internacionales y la aceleración de la inflación.

El hecho crucial de la primera etapa, de adaptación al nuevo régimen de acumulación, constituyó la modificación de la política cambiaria. Esta fue determinante para la relativa recuperación de las exportaciones de bienes primarios, para reducir los costos del trabajo y para encarecer las importaciones de todo tipo. Se eliminó el sesgo antiexportador del tipo de cambio fijo de la etapa anterior y para 1989 el valor del salario mínimo se había reducido a un tercio del registrado en 1980, logrando que la parte más pesada de esta adaptación la asuman los trabajadores.

La reactivación de la exportación de bienes primarios supuso otros esfuerzos. Debido al deterioro de los términos de intercambio, fue necesario producir y extraer más para exportar más, recibir menos divisas y pagar más deuda externa. En 1991 el poder de compra de las exportaciones era similar al de 1974, y cerca de un tercio menor en términos per cápita. Ya no fue posible ocultar el intercambio desigual, una vez interrumpida la afluencia de capitales, lo que planteó una fuerte restricción externa y descubrió los pobres resultados alcanzados en relación con la recuperación de exportaciones (Larrea, 1992: 439 y 440).

Al comenzar la década final del siglo XX la mayor parte de la producción nacional se generaba en actividades de servicios, lo que era consecuencia de las rigideces resultantes de la enfermedad holandesa de la década petrolera. Los ajustes macroeconómicos obligaron a disminuir el gasto público, pero el gasto privado mantuvo una

tendencia creciente, luego de la sucretización de la deuda externa privada y una vez adaptada la economía productiva a los efectos de las devaluaciones iniciadas en 1982. A partir de este año el consumo del sector público se redujo de 15,7% del PIB a 11% en 1991. Al mismo tiempo, Ecuador transfirió a sus acreedores externos 16 143 millones de dólares. El intercambio de flujos financieros fue negativo en 1498 millones de dólares, pese a lo cual los acreedores incrementaron su *stock* de activos de manera que el *stock* total de deuda subió a 12 802 millones de dólares, equivalente a 111% del PIB.

La enfermedad holandesa redujo la capacidad de respuesta de la economía ecuatoriana frente a la crisis de la década de 1980. Efectos distributivos aparte, la consecuencia más notable de esto fue la disminución de la inversión. Si entre 1972 y 1981 el PIB creció a un promedio de 8,8% anual, entre 1981 y 1992 bajó a 2,3% anual, inferior al crecimiento poblacional. En conjunto, todos estos factores reafirmaron el carácter dependiente de la economía ecuatoriana.

En la segunda fase de este período, entre 1992 y 1995, el Gobierno de Durán Ballén trató de asimilar el CW y las "reformas de segunda generación". Esta nueva etapa se intensificó luego del cuarto programa de ajuste macroeconómico inspirado en el EMBP, iniciado en septiembre de 1992. En esta ocasión la crisis macroeconómica se atenuó con una devaluación monetaria ideada para romper las expectativas de inflación, seguida por el compromiso de estabilizar el tipo de cambio mediante su flotación controlada, transformada en diciembre de 1994 en un sistema de bandas cambiarias reajustable que permaneció vigente hasta febrero de 1999.

La necesidad de mantener la credibilidad del "ancla cambiaria" exacerbó la volatilidad de los agregados monetarios y la inestabilidad de las tasas de interés. Estas comenzaron a fluctuar ante cualquier sobresalto, real o provocado, económico o político. Para atenuar esta consecuencia no deseada del mecanismo de ajuste el BCE intervino por medio de mesas de dinero y de cambios, es decir, dispositivos de mercado que tuvieron dos secuelas: desviar la atención de los agentes económicos desde la economía productiva hacia la economía especulativa y concentrar las expectativas de los agentes en plazos cada vez más cortos.

Este ajuste se apoyó en un agresivo recorte del gasto público e incrementos de ingresos a base de las tarifas de los derivados de petróleo, convertidas en cuasi-impuestos con los cuales fue posible aumentar los ingresos del Gobierno sin recurrir a la modificación de la estructura tributaria (lo que hubiera requerido el trámite legislativo propio de un cambio de ley). El cuarto ajuste recesivo arrojó magros resultados en la cuenta corriente: las exportaciones no petroleras crecieron 2,2% y el año siguiente 4,2%, mientras que en un inicio las importaciones se contrajeron y el año siguiente crecieron 18,8%, debido a la apreciación del tipo de cambio real.

Este ajuste fue más eficiente para controlar la inflación, reduciéndola a 22% anual al final de 1995. En conjunto, los resultados macroeconómicos fueron mejores (Jácome, Larrea y Vos, 1998: 12-13) y sirvieron para renegociar la deuda externa, y como plataforma para continuar con la reforma estructural iniciada en noviembre de 1989 con la transformación de la CEPE en Petroecuador. El Gobierno de Borja también había reformado la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado (mayo de 1992), con lo que el BCE abandonó las funciones de banco de desarrollo que le fueran asignadas en 1947, con la venida de la misión Triffin, la primera del FMI en arribar al país.

La reforma estructural encabezada por Alberto Dahik comenzó por profundizar la reforma fiscal con la Ley de Presupuestos del Sector Público (noviembre de 1992). Esta ley creó el sistema nacional de presupuesto público; la cobertura presupuestaria abarcó al IESS, a las empresas públicas, al gobierno central (funciones ejecutiva, legislativa y judicial, entidades adscritas, programas especiales, tribunales, órganos de control y entidades autónomas); se consolidó el desorden y la dispersión hasta entonces prevalecientes en las cuentas del sector público no financiero; y, por último, se diferenciaron las operaciones reales de las financieras. La promulgación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos (diciembre de 1993) marcó el inicio de un intenso período de reingeniería del sector público que incluyó la venta de empresas del Estado, reducción de la burocracia y descentralización de los procesos administrativos del gobierno central. El propósito final era concretar el cambio de modo de regulación requerido por el régimen

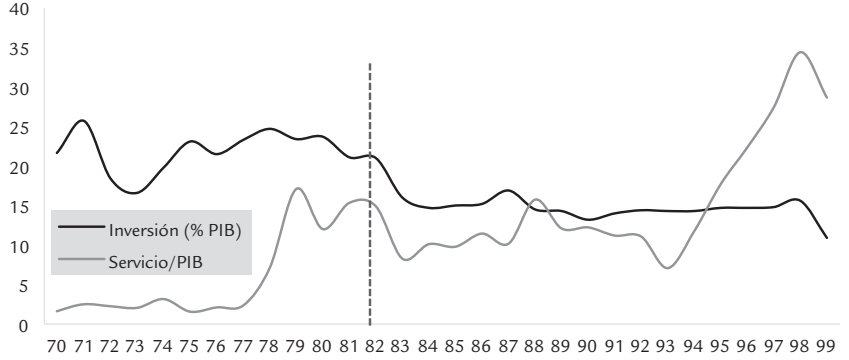
de acumulación implantado en forma progresiva en la periferia del capitalismo mundial desde los años iniciales de la década de 1980.

El redimensionamiento del sector público se asumió como si fuese un proyecto de reingeniería social. Esto polarizó a la sociedad y los movimientos sociales presentaron una fuerte oposición. Los partidos caudillistas y de derecha, que hasta entonces habían aupado el ajuste, recelaron del proceso, por las sospechas de corrupción. Entre 1993 y 1995 se privatizaron nueve empresas públicas, a cambio de 169,4 millones de dólares. Una vez caído Dahik, fracasaron todos los intentos por privatizar las empresas telefónicas y generadoras y distribuidoras de energía eléctrica. En un ambiente de recelo y mutua sospecha, el estamento político creó el Fondo de Solidaridad, cuyos objetivos y funciones contradecían los principios básicos de la reingeniería social. Esta entidad inhibió el interés que pudo tener el capital extranjero en las empresas telefónicas y eléctricas, y también paralizó la inversión pública.

La reforma estructural más importante fue la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF), que abrió los canales para el libre flujo internacional de capitales y, al consolidar los grupos financieros mediante vinculaciones crediticias y tasas de interés discriminatorias, se constituyó en el instrumento más importante de concentración de capital. La apertura de la cuenta de capitales se perfeccionó con la tercera renegociación de la deuda externa. La deuda era, según los reformadores neoliberales, uno de los problemas a resolver para dotar de sostenibilidad al proceso de cambio institucional.[12] Esta renegociación no causó alivio financiero para Ecuador. El *stock* de deuda (considerado como porcentaje del PIB) disminuyó hasta 1997, pero su servicio fue mucho más gravoso de lo previsto por los negociadores (gráfico 1.4) y al final de la década el *stock* de deuda equivalía a 97,3% del PIB, proporción muy similar a la registrada en 1991. Sin embargo, aunque no produjo alivio fiscal, sirvió para reinsertar al país en los circuitos financieros internacionales hasta 1999, cuando nuevamente se decidió suspender el servicio.

12 En la visión de Augusto de la Torre, los otros dos problemas eran la ampliación de la base tributaria (o visto desde el lado de los ingresos del Estado, la reducción relativa de los ingresos petroleros) y la reforma del régimen previsional a cargo del IESS, es decir, la apertura al capital financiero privado de los ahorros de largo plazo de los afiliados al sistema público de seguridad social. Véase Augusto de la Torre (1993).

Gráfico 1.4
Inversión y servicio de la deuda externa, 1970-1999



Fuente: BCE, 80 años de información estadística (s/f).

La Ley de Desarrollo Agrario de agosto de 1994 terminó con cuarenta años de reforma agraria y extendió en el sector agrícola relaciones de mercado que discriminaron a las nacionalidades indígenas y excluyeron de las políticas públicas a la mayoría de agricultores y campesinos. En su versión original, esta ley despertó una fuerte oposición de los campesinos, lo que obligó a suspenderla y procesarla en una comisión especial integrada con representantes de las cámaras de agricultura, los campesinos, la Iglesia católica, la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos y una organización indígena (la Conaie), que intervino con su propia vocería, y no por interpuestas personas, como había ocurrido en el pasado.

Gracias a la reducción de la inflación, en la primera mitad de la década de 1990 la pobreza se redujo de 59,6% en 1991 a 55,9% en 1995, y la extrema pobreza de 31,5% a 20%. La corta etapa de ortodoxia económica, o *capitalismo salvaje*, como la calificaron los dirigentes del Partido Social Cristiano, fue interrumpida por dos hechos fortuitos: un nuevo descenso de los precios internacionales del petróleo y las escaramuzas fronterizas en el alto Cenepa (en enero y febrero de 1995). Estos eventos, sumados a los juicios en contra del vicepresidente Dahik, inauguraron una nueva etapa de inestabilidad política y llevaron al fracaso al cuarto ajuste macroeconómico.

En la crisis de fin de siglo, a diferencia de las dos crisis anteriores, no es posible distinguir una política económica coherente, lo que sugiere el agotamiento del ajuste macroeconómico inspirado en el EMBP. Las quiebras bancarias perjudicaron a los depositantes y beneficiaron a los deudores del sistema. Esto desencadenó la anomia que facilitó la mutilación de la soberanía monetaria.

En esta etapa se agotaron las instituciones políticas creadas con la Constitución de 1978, lo que se comenzó a evidenciar con la salida del vicepresidente Dahik. Del último ajuste –septiembre de 1992– se mantuvo la banda cambiaria, pero luego de 1995 no se puede identificar una política macroeconómica con coherencia global –monetaria, fiscal, social, financiera y externa. Con la renuncia de Dahik se inició una etapa progresiva de inestabilidad y corrupción amplificada con el ambiguo intento de Abdalá Bucaram de implantar la convertibilidad monetaria, en 1997. Su plan pudo ser el quinto ajuste macroeconómico, aunque con un alcance mucho más amplio, por las múltiples disciplinas a las que hubiera sometido al sistema bancario y empresarial privado, al trabajo y al sector público. Pero su fracaso evidenció el agotamiento del ajuste y abrió el escenario para la tercera y final crisis analizada en este estudio.

La década de 1990 se caracterizó por la constante desregulación del mercado laboral. Hasta 1993 se produjo un pronunciado deterioro del salario real debido al fracaso del ajuste gradualista; entre 1993 y 1996, el salario real se recuperó gracias al control de la inflación del cuarto ajuste macroeconómico; y, desde 1997, el recrudecimiento de la inflación provocó una nueva etapa de deterioro, conforme el salvamento del sistema bancario exigía más y más recursos monetarios.

La crisis interna empeoró debido a las crisis financieras de Asia, Rusia y Brasil, que incrementaron la vulnerabilidad del sistema financiero ecuatoriano (Larrea, 2006: 108); al deterioro general de los términos de intercambio (el precio del petróleo bajó a su nivel más bajo en el período analizado); y a un nuevo evento de El Niño (Larrea, 2006: 107), aprovechado por las autoridades económicas y por los voceros de las entidades financieras en dificultades, como argumento para justificar la crisis bancaria.

En la década final del siglo xx el crecimiento económico fue inferior al de la década previa. Entre 1990 y 1999 el PIB creció a una tasa

real anual promedio de 1,9%, mientras que la población lo hizo al 2,1% anual. En la base de este resultado se encontraba la persistente ralentización de la inversión pública y privada. Pese a esto, entre 1990 y 1997 la extracción de crudo se incrementó en 35,7%, hasta alcanzar los 393 633 barriles por día. La descapitalización de Petroecuador provocada por las reformas a la Ley de Hidrocarburos (noviembre de 1993) agravó los efectos de las condiciones adversas del mercado mundial del petróleo.

La resquebrajada hegemonía de la clase política en el poder paralizó las reformas buscadas por el capital transnacional y retrasó la construcción de un nuevo oleoducto para transportar toda la capacidad de extracción. La especialización exportadora del país exacerbó su vulnerabilidad frente a choques externos. En 1990 tres productos (petróleo, banano y camarón) representaron 76,6% del valor exportado total; en 1999 esos mismos productos representaron 64,5% del total, con dos de ellos en crisis. Los ingresos del sector público no financiero provenientes de la exportación de petróleo bajaron desde 9,7% del PIB en 1990 hasta 1,3% del PIB en 1998, mientras que los ingresos por ventas de derivados se engrosaron hasta representar 3,6% del PIB en 1995, el último año de disciplina fiscal.

En la estructura productiva se mantuvo el predominio de las actividades de servicios. Las condiciones de los mercados internacionales asumieron una posición tan adversa que la contribución al valor agregado total de las ramas primarias –agricultura, caza, silvicultura, pesca y minería– se redujo de 28,8% en 1993 a 24,1% en 1999 y las actividades manufactureras lograron una relativa estabilidad.

El agotamiento de las instituciones sociales se trató de contrarrestar con la reforma constitucional de 1998. Muchas de las tesis propugnadas por el CW fueron incluidas en esta nueva carta política que, para evitar el escrutinio ciudadano, fue procesada como una reforma a la Constitución de 1978. Esta reforma no incorporó las recomendaciones del CW relativas a priorización del gasto público, a ampliación de la base impositiva, a regulaciones "que se justifican" como "la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras" y a derechos de propiedad. Estas omisiones ratifican el carácter peculiar del nuevo régimen de acumulación, instaurado por las clases dominantes a lo largo del período analizado.

El último Gobierno del siglo xx encabezó una impostura democrática que generalizó la anomia colectiva con la cual se facilitó las decisiones y los cambios administrativos requeridos para solventar la crisis bancaria, priorizando los intereses de los banqueros y sus grupos relacionados. La crisis financiera de 1998-1999 se desarrolló en tres etapas. En la primera, la caída del Filanbanco aceleró la emisión monetaria, sirvió de pretexto para modificar la LGISF y la estructura tributaria, y produjo una etapa de aguda desintermediación financiera. En la segunda, el feriado bancario no pudo evitar la caída del Banco del Progreso, pero terminó por eliminar la confianza en la moneda nacional y en el Gobierno. En la tercera, el salvamento a los bancos Popular, Previsora y Pacífico disparó el crecimiento de la base monetaria a una tasa promedio mensual de 13,3% y finalmente desquició el sistema monetario nacional.

Se ha estimado que el costo de la crisis bancaria ecuatoriana fluctuó entre el 22% y el 25% del PIB, con un valor aproximado de 4000 millones de dólares (Larrea, 2006: 110). Las instituciones de regulación y control fueron capturadas por parte de los grupos financieros que contribuyeron a la campaña electoral de Mahuad y carecieron de las competencias y de la solidez institucional necesaria para prevenir los acontecimientos que desembocaron en la pérdida de la soberanía monetaria.

Como consecuencia de la reducción de la inversión, del incremento del servicio de la deuda externa y, en especial, de la forma en que se resolvió la crisis bancaria, entre 1995 y 1999 salieron del país un millón y medio de personas. Este resultado social del ajuste produjo, sin ser buscada, una progresiva remisión de remesas monetarias que creció desde los 231 millones de dólares en 1995 (5,2% de las exportaciones) hasta 1101 millones en 1999 (24,7% de las exportaciones). Estas transferencias unilaterales de la cuenta corriente se convirtieron en factor determinante para la sostenibilidad externa del país.

La dolarización fue un proceso progresivo, por medio de la sustitución de la moneda nacional como reserva de valor e instrumento de especulación, asociado con la movilidad de capitales promovida por la LGISF. Su avance entorpeció las políticas del BCE, incrementó el riesgo de crisis del sistema financiero y al final se la presentó como

la única solución posible frente a una crisis bancaria que llevó al extremo el despotismo administrativo.

La dolarización "oficial" –es decir, la eliminación del sucre como medio de pago y unidad de cuenta– sirvió para resolver la tercera crisis macroeconómica del trayecto hacia el nuevo régimen de acumulación iniciado en 1982. También fue un recurso aparentemente definitivo para superar el agotamiento del ajuste, pero no puede comprenderse solo como un fenómeno económico y menos como un triunfo de las doctrinas neoconservadoras que habían copado todos los espacios desde inicios de la década perdida.[13]

El CW propugna bancos centrales "independientes" de la política fiscal –como el colombiano o el chileno–, inmunes a las presiones fiscales y capaces de ejercer el control monetario necesario para vigilar la inflación, tanto para gestionar tipos de cambio competitivos, como para evitar las recurrentes apreciaciones del tipo de cambio real, perjudiciales a las exportaciones. Ambas opciones de política solo se podían cumplir ejerciendo soberanía monetaria. Si se considera todo esto, la dolarización en realidad constituye una prueba del fracaso de la aplicación de ese Consenso.[14] Sin perjuicio de otros muchos cambios sociales y económicos que fueron, claramente, avances hacia el nuevo régimen de acumulación.

El ajuste de la década de 1990 también fracasó en sus objetivos de estabilización macroeconómica y tuvo profundos efectos regresivos para la sociedad. Entre 1990 y 1999 solo el decil de la población con mayores ingresos incrementó su participación en el ingreso total, de 34,84% a 42,78%, mientras que los nueve deciles restantes sufrieron un sistemático retroceso en su participación en el ingreso

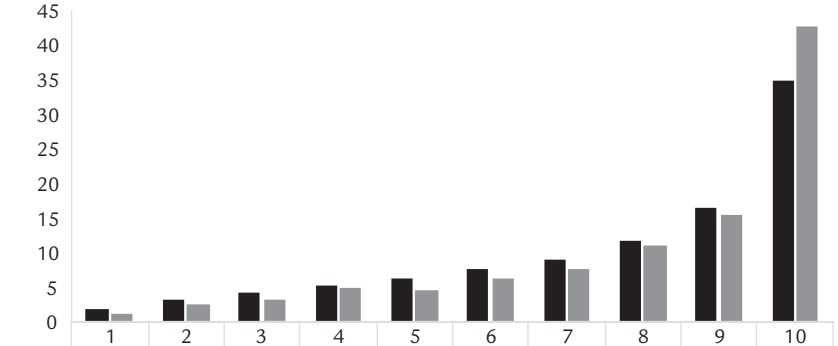
13 Meses antes el Gobierno ecuatoriano había cedido a su par estadounidense el uso de una base militar en el puerto de Manta; en esos años seguían avanzando –en secreto– las negociaciones para conformar un área de libre comercio panamericana (ALCA), con excepción de Cuba, propuestas en 1994 por el Gobierno estadounidense. Esto sugiere que se podrían encontrar otros factores explicativos, además del desesperado intento de Mahuad por mantenerse en el poder, el 9 de enero de 2000.

14 Este estudio corta arbitrariamente su alcance temporal en 1999, por lo que no se analizan las condiciones cambiarias, monetarias y financieras con las que se asumió la dolarización, ni las reformas jurídicas que fueron necesarias para sostenerla (las leyes "trole"), ni el inusitado apoyo que recibió el proceso por parte del FMI, en primera instancia el principal opositor a la dolarización.

total (gráfico 1.5). La regresividad social de las políticas económicas generó nuevas trampas de pobreza, en especial por la paralización de los programas de alfabetización y educación, y por la desnutrición infantil. La desnutrición crónica alcanzó el 41% en la Sierra rural y el 58% entre la población indígena. La mortalidad infantil en varios cantones de la Sierra (como Guamote, Colta, Alausí, Sigchos y Cañar) duplicaba una media nacional que indicaba que 30 de cada 1000 niños morían antes de cumplir un año (Larrea, 2006: 111). Las políticas de ajustes macroeconómicos profundizaron la inequidad, la pobreza y desempleo, en especial en los años finales del siglo xx. Esto fue una consecuencia de las recurrentes devaluaciones, de la apertura comercial y de la captura de las instituciones públicas por parte de algunos representantes del sistema financiero privado. Para Larrea,

> Las políticas económicas de inspiración neoliberal aplicadas desde 1982, que han buscado restablecer el crecimiento mediante incentivos de mercado y la diversificación de las exportaciones, han fracasado inclusive en obtener sus propios objetivos, en tanto que el ingreso por habitante actual en el Ecuador (2004) es inferior al de 1982, y las exportaciones se hallan afectadas por su inestabilidad, escasa diversificación y reducido dinamismo en su capacidad adquisitiva (Larrea, 2006: 119-120).

Gráfico 1.5
Distribución del ingreso según deciles, 1990 y 1999
(porcentaje del ingreso total)



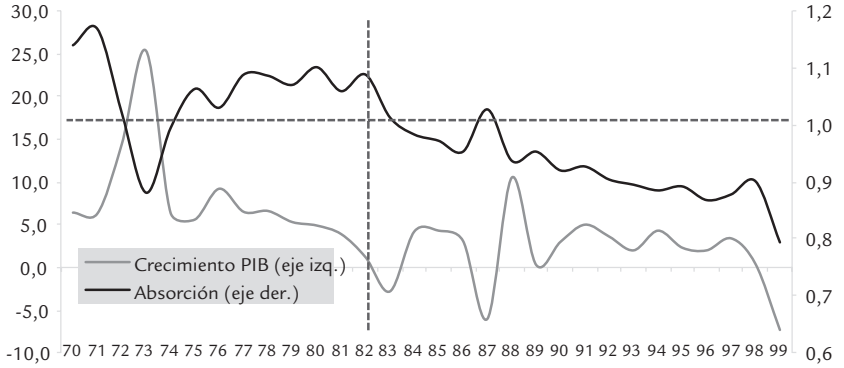
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1990	1,84	3,22	4,27	5,10	6,23	7,47	9,07	11,56	16,39	34,84
1999	1,30	2,54	3,19	5,02	4,47	6,40	7,80	11,17	15,35	42,78

Fuente: *http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#.* Recuperado el 15/6/2017.

Las estructuras social y económica resultantes de la enfermedad holandesa, los procesos de ajuste y de renegociaciones de la deuda externa y políticas concentradoras del ingreso y de la riqueza, como la sucretización de la deuda externa privada de la década de 1980, las reformas estructurales del primer quinquenio de la década de 1990 y los expedientes para el salvamento bancario de finales del siglo, propiciaron transferencias masivas de recursos a favor de los grupos económicos que ostentaron el ejercicio del poder político. Todo lo cual agudizó la desigualdad del ingreso y la pobreza.

Las políticas de ajuste macroeconómico y de reforma estructural tuvieron un severo impacto negativo sobre la sociedad, la economía y la política, que se exacerbó durante la crisis final del siglo XX. Luego de la fase expansiva de la absorción interna detectada hasta 1982, el ajuste obligó a un creciente deterioro de la inversión, que evolucionó en paralelo con el paulatino deterioro del crecimiento económico (gráfico 1.6). Esta tendencia coloca bajo sospecha las bondades de la apertura promovida por el nuevo régimen y sugiere, al mismo tiempo, que la prioridad otorgada al desarrollo de los mercados internos hasta 1982 contribuyó a un crecimiento económico más estable y constante, *ceteris paribus*, que la que se pudo lograr con la priorización de las exportaciones para satisfacer la demanda de los mercados internacionales.

Gráfico 1.6
Crecimiento del PIB y absorción interna, 1970-1999



Fuente: BCE, 80 años de información estadística (s/f).

CAPÍTULO SEGUNDO

2. Los cambios estructurales del auge petrolero

En la década de 1970 se produjo un rápido cambio en la trayectoria de largo plazo del desarrollo ecuatoriano. El ciclo de exportación bananera fue sustituido por el de extracción petrolera. Apareció una nueva burguesía (industrial, comercial y financiera, vinculada al capital transnacional) y creció la clase media en las áreas urbanas, en especial en Guayaquil y Quito.

El inicio del auge del petróleo ocurrió cuando declinaba el ciclo del banano. Entre 1964 y 1973 las ventas a EE. UU. de la fruta ecuatoriana se redujeron a la mitad. "...la capacidad adquisitiva de las exportaciones se vio crecientemente afectada por la continua caída en los precios relativos del banano [...]. El café y el cacao, los otros dos productos importantes de exportación, también fueron afectados por precios relativos menores" (Larrea, 2006: 75). Se trató de buscar nuevos destinos, en medio de una situación "de estancamiento en los volúmenes exportados, pérdida de la capacidad adquisitiva, e inestabilidad en el corto plazo [...] y la pérdida repentina del mercado japonés, que luego de una rápida expansión comenzó a declinar en 1973 hasta desaparecer" (Larrea, 1987: 56-57).

La ley de reforma agraria de 1964 había eliminado el huasipungo y extendido el predominio de relaciones de trabajo salariales. No se afectó la estructura de la propiedad, pero los propietarios pudieron contratar jornaleros según sus necesidades, lo que redujo sus costos de producción. "[L]os pequeños productores campesinos y las comunidades indígenas fueron confinados a tierras de altura, con altas pendientes, suelos de inferior calidad y generalmente sin riego, en los páramos y estribaciones de la cordillera. Estos productores se han especializado en la provisión de granos básicos, papas y otros productos agrícolas para el mercado interno" (Larrea, 2006: 83-84).

Al comenzar la década de 1970, el banano ya era insuficiente para financiar la cuenta corriente de la balanza de pagos, menos para

costear el proceso de industrialización dirigida por el Estado.[15] En forma casi providencial, a partir de 1972 la crisis del banano fue superada mediante otro *boom* de exportación (Acosta, 2000). Se esperaba que el nuevo ciclo abriría un período de prosperidad. No obstante, la inserción en el mercado mundial basada en el petróleo intensificó la subordinación de la economía ecuatoriana al capital internacional.

La bonanza petrolera tampoco sirvió para fortalecer las instituciones. A 42 meses de iniciado el *boom,* el fallido golpe de Estado del 1 de septiembre de 1975 marcó un nuevo cambio de política económica y puso fin a la retórica del general Rodríguez Lara.[16] Al asumir el poder el 11 de enero de 1976, el Consejo Superior de Gobierno, conformado por el brigadier Luis Leoro Franco, el general Guillermo Durán Arcentales y el vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, ofreció el retorno a la democracia (Ayala, 1991: 716). Desde 1976 se dio una transición que terminó con las medidas de ajuste fiscal implementadas luego de los incidentes fronterizos de Paquisha en 1981. La democracia formal inaugurada el 10 de agosto de 1979 no modificó la política económica del triunvirato, salvo por las correcciones salariales realizadas en 1980; fue una etapa de represamiento de los ajustes macroeconómicos iniciados en marzo de 1982.

Los cambios estructurales de la década de 1970 –y sus rigideces– configuraron la enfermedad holandesa ecuatoriana. En su versión original, este modelo económico se circunscribe a variables reales y a factores estructurales de mediano plazo; tiene supuestos restrictivos como inmovilidad internacional de capitales y pleno empleo continuo; asume que el crecimiento de los ingresos causado por un *boom*

15 La industrialización latinoamericana se asocia con la estrategia promovida por la Cepal desde su creación. En realidad, "...la industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política y una política antes de que fuera una teoría. La teoría, proporcionada por la Cepal, se desarrolló en una etapa avanzada, como un modo de racionalizar un proceso que ya estaba plenamente desplegado prácticamente en todas partes" (Ocampo, 2008). La industrialización ecuatoriana fue tardía; Larrea afirma que, "como estrategia fundamental de crecimiento" del Ecuador, la industrialización fue iniciada en 1965 mediante protección arancelaria, inversión directa, crédito, política cambiaria y otros mecanismos cuyo uso se intensificó durante el auge petrolero (Larrea, 2006: 87).

16 "...mientras hablaba de revolución, pactaba con ciertos grupos dominantes; mientras proclamaba nacionalismo, abría las puertas al capital extranjero". Véase Moncada (1982: 57).

es gastado por los sectores directamente beneficiados, lo que omite los efectos redistributivos de la política fiscal. Un auge de exportaciones de recursos naturales, se postula, tiene por consecuencia inequívoca la declinación del sector manufacturero, aunque sus efectos se deben considerar en un escenario de crecimiento y progreso tecnológico. Esa declinación sería solo relativa (en comparación con lo que hubiera ocurrido sin el *boom* sectorial).[17]

La enfermedad holandesa ecuatoriana ha sido analizada por varios especialistas.[18] Marco Naranjo sostiene que se trató de "un caso relativamente grave... porque, al ser el petróleo propiedad del Gobierno, el gasto público creció a tasas superiores al producto, lo que generó fuertes déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y tasas de inflación de dos dígitos, muy superiores a las internacionales y a las históricas nacionales" (Naranjo, 2006: 84). Esta investigación sigue en forma detallada el modelo de enfermedad holandesa desarrollado por Augusto de la Torre (1987), que tiene la virtud de incluir en el análisis el tipo de cambio. En lo referente a los aspectos distributivos relacionados con este modelo, se revisa el estudio de Larrea (1992) que avanza hasta 1990.[19]

17 La enfermedad holandesa fue "diagnosticada" en 1982 por Max Corden y Peter Neary para analizar las presiones sobre la industria en países desarrollados y en desarrollo, provocadas por auges de la economía extractiva, que se pueden rastrear a partir de dos efectos: el "efecto gasto" y el "efecto asignación de recursos" (Corden & Neary, 1982: 841-842). Corden ha elaborado una versión más actualizada de su modelo, aplicado al caso de la minería australiana, cuyas conclusiones generales son similares a su estudio de 1982. En el estudio más reciente explora la pertinencia de la política cambiaria (en particular, el tipo de cambio flotante) y la conveniencia de establecer cierto grado de proteccionismo y un "fondo soberano de bienestar," similar a un fondo de estabilización (Corden, 2011).

18 Entre otros, Augusto de la Torre (1987). *Macroeconomic aspects of a petroleum boom: Ecuador, 1972-1980*. Tesis doctoral. Indiana: University of Notre Dame; Luis Jácome et al. (1988). "Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador". *Documento de Trabajo* n.º 7. Quito; Cordes; Sven Wunder (2004), "Petróleo, macroeconomía y bosques". En Fander Falconí y Julio Oleas, comp., *Antología Economía Ecuatoriana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador; Marco Naranjo (2006). "Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador". En Guillaume Fontaine, ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, 3 Las ganancias y las pérdidas*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Ildis/Fes-Petrobras Ecuador; y en especial Carlos Larrea (1992). *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)*. Tesis doctoral. Ontario, York University.

19 En el anexo 4 se detalla la estructura básica, los supuestos y demandas sectoriales, los aspectos monetarios, la dinámica del ajuste y los efectos del *boom* petrolero de la versión formalizada de este modelo, aplicado al caso ecuatoriano, desarrollado por De la Torre.

2.1. Dictadura militar y disputa por la renta petrolera

José María Velasco Ibarra se proclamó dictador el 21 de julio de 1970, en medio de una atmósfera de descontento antivelasquista y de expectativas generadas por la ya próxima era petrolera. En 1970 el dólar estaba sujeto a una paridad fija de 25,25 sucres, el déficit fiscal era cada vez mayor (subió a 8,6% del PIB), al igual que el déficit en cuenta corriente (190,9 millones de dólares, equivalentes a 13,8% del PIB). Pese a una inflación de 3,6% anual, al aumentar la inquietud social los grupos de presión y los monopolios extranjeros exigieron al velasquismo "devolver la tranquilidad" al país (Cueva, 1991: 163).

Para financiar el déficit fiscal, el presidente Velasco Ibarra decidió gastar por anticipado los ingresos del petróleo, aprobando un convenio de crédito por 50 millones de dólares (unos 1262 millones de sucres), concedido por varios bancos estadounidenses. Este préstamo debía pagarse con parte del impuesto a la renta que abonaría el consorcio Texaco-Gulf al iniciar sus exportaciones.

Los veinte meses finales de Velasco Ibarra en el poder fueron empleados en obstruir la organización popular y en concretar negociados (Cueva, 1991: 164). Cuando la intención de voto parecía inclinarse a favor de Asaad Bucaram, ex alcalde de Guayaquil y líder de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), la dictadura ofreció realizar elecciones en junio de 1972. Con la connivencia del Gobierno se formó un "Frente Nacional" de oposición a *don Buca*, integrado por velasquistas, arnistas (Alianza Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana, ARNE), socialcristianos, disidentes de la CFP, liberales independientes, el Frente Poncista, Renovación Nacional, parte de la Izquierda Democrática y la Coalición Institucionalista Democrática (CID). Proclamaron que "solo quieren consentir una patria gobernada por ecuatorianos, para ecuatorianos y de inspiración ecuatoriana", en clara alusión a la cuestionada nacionalidad de Bucaram". El gabinete velasquista decidió que la aptitud presidencial de Bucaram sería resuelta por el Congreso Nacional, el 10 de agosto de 1972, una vez proclamados los resultados de las elecciones de junio de ese año. Era una decisión inviable, pues implicaba que, si Bucaram ganaba

las elecciones, el Congreso podía desconocer su triunfo, si decidía confirmar las dudas sobre su nacionalidad.

Mientras la oligarquía maquinaba en contra de Bucaram, entre 1971 y 1973 la extracción diaria de petróleo pasó de 3 711 barriles por día a 208 825 barriles diarios (tabla 2.1). La apropiación de los beneficios del petróleo –la renta petrolera– se constituyó en objetivo de disputa de grupos sociales y organizaciones políticas (Bocco, 1987: 23). A manera de árbitros de la inusual e inminente abundancia, los militares asumieron el control de una situación que parecía inviable en manos civiles.

Si bien la opinión pública proclamaba el triunfo en la "Guerra del atún", la mayoría juzgaba que Velasco Ibarra y su Gobierno no tenían el celo necesario para salvaguardar los intereses nacionales.[20] Al renunciar al cargo de asesor jurídico de Petróleos del ministerio de Recursos y Turismo, el 10 de febrero de 1972, Alfredo Vera no sabía:

Si por sus antecedentes políticos Ud. [se refería al ministro de Recursos Naturales y Turismo, Alfonso Arroyo Robelli] ha resultado similar a los dos ineptos conservadores que fueron sus antecesores inmediatos. El pueblo ecuatoriano no podrá perdonar a Ud. que solo por su capricho, testarudez o egoísmo, no se haya procedido a poner en marcha la empresa petrolera estatal creada, después de muchos esfuerzos, hace exactamente un año, perdiéndose un tiempo precioso para que el país comience a tomar la dirección de su industria de hidrocarburos (*El Comercio*, 12/2/1972: 3).

20 Al menos la mitad de los pesqueros estadounidenses que incursionaban en las aguas del Pacífico ecuatoriano decidieron comprar los permisos de pesca expedidos por las autoridades ecuatorianas (8 000 dólares por 50 días) antes que arriesgarse a ser capturados y pagar una multa de 40 000 dólares. El Gobierno de EE. UU. se negaba a reconocer la soberanía ecuatoriana sobre 200 millas de mar territorial, pero los patrones de las embarcaciones estadounidenses prefirieron pagar las licencias para no desperdiciar la temporada. En represalia, el Congreso de EE. UU. amenazó con vetar en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la concesión de préstamos al Ecuador y a otros países que afecten los intereses de empresas estadounidenses (*El Comercio*, 1/2/1972: 1).

Tabla 2.1.
Petróleo: producción y exportaciones, 1970-1980

	Petróleo crudo			Derivados		Participación producción ecuatoriana en producción mundial
	Barriles por día	Exportaciones anuales FOB (US $ x 1000)	US $/barril (promedio anual)	Producción anual (barriles x1000)	Exportaciones anuales FOB (US $ x 1000)	
1970	4.055	0,9		8.944,2	101	0,01
1971	3.711	1.154		9.832,6	899	0,01
1972	63.646	59.452	2,8	10.289,5	448	0,12
1973	208.825	282.057	4,7	11.513,4	689	0,35
1974	178.450	692.769	15,0	12.849,9	3.951	0,30
1975	155.359	587.118	14,3	14.733,7		0,27
1976	187.292	739.290	15,8	15.592,6	1.637	0,31
1977	183.567	702.280	17,9	16.467,4	15.827	0,29
1978	202.386	622.555	15,0	29.383,1	91.380	0,32
1979	210.084	1.036.212	25,9	31.768,8	145.418	0,31
1980	204.833	1.393.927	39,5	33.922,9	192.659	0,32

Fuentes: Patricio Almeida y Rebeca Almeida (1983); BCE (2002); y Energy Information Administration (recuperado el 15/6/2017 de http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm).

Le acusó además de "haberse entregado en brazos de dos empíricos extranjeros" recomendados por el gerente de una empresa estadounidense. Vera renunció porque la ley de la empresa estatal de petróleos habría sido preparada por esos asesores, sin participación de los técnicos nacionales.

Velasco Ibarra fue depuesto el 15 de febrero de 1972 (un martes de carnaval) mediante un incruento golpe militar liderado por el comandante Jorge Queirolo. En su proclama inicial el nuevo jefe del Gobierno, general Guillermo Rodríguez Lara, aclaró que "...ante la encrucijada que se encuentra la nación por obra del desgobierno y de la ambición política, las Fuerzas Armadas, que son la expresión genuina del sentimiento nacional, interpretando el sentir mayoritario del auténtico pueblo ecuatoriano, han decidido asumir el control de la República para instaurar en el país un gobierno revolucionario de clara concepción nacionalista" (*El Comercio*, 16/2/1972: 1). Era la reacción al entreguismo con el que desde 1964 se había beneficiado a empresas petroleras extranjeras que para 1972 poseían en concesión más de un tercio del territorio nacional (Galarza, 1974). Los militares

defenestraron a Velasco Ibarra seis meses antes de iniciar la exportación de petróleo, cuando Bucaram se perfilaba como el ganador de los comicios presidenciales.

El general Rodríguez Lara definió objetivos que expresaban la necesidad de reivindicar la gestión pública, con características –al menos en el plano de la retórica– tomadas del modelo peruano: transformar las estructuras básicas del país para beneficio de los estratos menos favorecidos; elevar el nivel de vida del pueblo para reducir la pobreza e incrementar el bienestar; tecnificar y moralizar la administración pública; impulsar la educación exaltando los valores cívicos patrios; aprovechar en forma racional la riqueza para beneficio de la colectividad; restablecer el sentido de autoridad; respeto a la personalidad humana; cumplir el programa de gobierno y los compromisos internacionales.[21]

A pocos días del golpe, el gerente del Banco Central del Ecuador (BCE) declaró que "...no habrá devaluación monetaria y [...] el país entrará en su encauzamiento normal y desarrollo económico más sostenido", en tanto que el ministro de Finanzas, Néstor Vega, anunció que el plan de desarrollo se vincularía al presupuesto del Estado.[22]

Solo la clase política habría deplorado el cambio de dictador mientras los movimientos progresistas se mantenían expectantes. Un mes después del "carnavalazo" se presentó el plan de gobierno militar, titulado Lineamientos Generales de la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador. Consideraba varias reformas (agraria, tributaria, bancaria, financiera y crediticia, y administrativa) y nuevas políticas en las líneas agropecuaria, industrial, pesquera, forestal, petrolera, de comercio exterior e integración, infraestructura (electricidad, transporte, riego y comunicaciones), educación, salud y bienestar social. Rodríguez Lara se comprometió a eliminar la corrupción administrativa en el manejo de los fondos públicos y a limitar el "crecimiento exorbitante de ganancias".

21 Los primeros Gobiernos en reconocer la dictadura fueron los de los generales Juan Velasco Alvarado (Perú) y Omar Torrijos (Panamá).

22 La autoridad monetaria desmentía una eventual devaluación, cuando parecía más apropiado anticipar que no habría revaluación.

El presidente de la Junta Nacional de Planificación, Pedro Aguayo, entregó el *Plan Integral de Transformación 1973-1977* en julio de 1972, para armonizar las iniciativas ministeriales "en torno a una opción global de desarrollo". Los recursos del petróleo debían servir para "vigorizar y expandir el aparato productivo del país" (De la Torre, 1987: 44). Pero antes era necesario asegurar que las nuevas rentas realmente acrezcan al presupuesto público.

El Gobierno militar se concentró en cambiar el rumbo tomado por la actividad petrolera y en asumir varias actividades productivas por sí mismo (acería integrada, fertilizantes, petroquímica y tiendas estatales) o mediante empresas mixtas (cemento, astilleros, madera, papel, metalmecánica, agroindustrias). Pero "la estructura institucional del Ecuador en 1972-73 no estaba lista para absorber y administrar adecuadamente un crecimiento tan importante del ingreso fiscal; necesitaba tiempo para adaptarse" (De la Torre, 1987: 45).

El primer problema era cómo administrar la bonanza. "Después del inicio de las exportaciones [...] los ajustes macroeconómicos se caracterizaron por una respuesta retardada de la absorción al adelanto del crecimiento del PIB. Obviamente, no había necesidad inherente de la demanda interna agregada de ajustarse al nuevo nivel del producto" (De la Torre, 1987: 43).[23] Tampoco había capacidad operativa en el Gobierno para gastar la nueva riqueza. El rezago entre este último y la activación de nuevas capacidades de consumo e inversión duró hasta diciembre de 1973.

Cuando Aguayo estimó el financiamiento para el Plan Integral, el precio internacional del barril de petróleo oscilaba alrededor de 3,50 dólares, pero "'cuando ocurrió la 'escalada de precios' y el 'stock de recursos financieros continuó incrementándose [...] el país no estaba preparado con proyectos de desarrollo completos (tampoco estaba listo)

23 Por absorción se entiende la capacidad de una economía para consumir e invertir los ingresos generados en las actividades productivas. Según la metodología de la contabilidad nacional, consumo e inversión (formación bruta de capital fijo) lo realizan tres "sectores institucionales" fundamentales: los hogares, las empresas y las administraciones públicas. El concepto operativo de absorción incluye la variación de existencias. Aplicada al análisis de la balanza de pagos, se la compara con la producción total de un país. Se postula que la cuenta corriente de la balanza de pagos solo mejorará si se reduce la absorción, principalmente mediante la reducción del gasto público.

para implementar [...] los proyectos en forma eficiente,' por lo que debían establecerse instituciones adecuadas" (De la Torre, 1987: 45).

1972 y 1973 fueron años de escalamiento de las posiciones nacionalistas. De esta coyuntura Agustín Cueva destaca la incapacidad de la oligarquía para oponerse al cambio de rumbo de la política petrolera, su eficiencia para dilatar cualquier intento de reforma agraria y su continua oposición a la estatización de la economía (1991: 168). Los militares anticiparon que respetarían los compromisos internacionales, es decir, la inversión petrolera realizada por las empresas extranjeras. La exploración petrolera en el nororiente comenzó en 1964 y en marzo de 1967 brotó petróleo en Lago Agrio. Para 1970 una decena de empresas petroleras ya poseía concesiones por más de 6,6 millones de hectáreas. Hasta agosto de 1972 se perforaron 140 pozos y estaba por concluir la construcción de un oleoducto de 503 km hasta Balao, en la provincia de Esmeraldas.

Al comenzar –en forma oficial– la era petrolera las inversiones en el sector bordeaban los 240 millones de dólares para la extracción del crudo más otros 120 millones de dólares para su transporte hacia el océano Pacífico por el Oleoducto Transecuatoriano (Sierra, 1995: 32).

> La sensación era la de que se agotaba un modelo de expansión basado en la exportación de materias primas y productos primarios de origen agropecuario, sometido históricamente al juego adverso de las relaciones de intercambio, con débiles y fluctuantes mercados; hacia otro modelo en el cual la exportación sustantiva iba a descansar en el petróleo, con precios en ininterrumpido ascenso, mercados estables y seguros y con toda la secuela de riqueza, de irradiación de modernismos sobre todo el cuerpo económico nacional y la afirmación de una sociedad urbana industrial (Moncada, 1982: 52).

Las expectativas alentadas por la exportación de petróleo sin duda animaron a las Fuerzas Armadas a asumir el poder. Mediante Decreto Supremo n.º 430 de 6 de junio de 1972 el Gobierno puso en vigencia la Ley de Hidrocarburos. Presionó a las empresas a firmar nuevos contratos y limitó las concesiones a veinte años. Estas recibieron un plazo perentorio de seis meses para renegociar; de no hacerlo, sus concesiones revertirían al Estado. La Ley de Hidrocarburos

se promulgó durante la dictadura de Velasco Ibarra, en octubre de 1971, pero en principio solo entraría en vigencia en 2025, para "respetar" los contratos vigentes y "la entrega de más del 90% de las áreas con potencial petrolero por 50 años" (Jarrín, 1997: 31 y 34). El Gobierno militar también anticipó que los nuevos contratos se firmarían con "verdaderas compañías petroleras," para forzar la desaparición de empresas ficticias como Aguarico (Texaco) y Pastaza (Gulf), creadas para duplicar las áreas concesionadas.

Al cumplirse el plazo se suscribieron seis nuevos contratos (con Texaco-Gulf, Sun Oil, Anglo, Cautivo, Cayman y OKC). Amoco y Sheanandoa devolvieron las concesiones y Petrolera Yasuní y Minas y Petróleos se negaron a aceptar las nuevas regulaciones. De esta manera se revertió al Estado más del 80% de las áreas petroleras concesionadas, que pasaron a constituir el patrimonio de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), creada el 23 de junio de 1972 mediante Decreto Supremo n.º 522.[24]

El petróleo se consideró un "bien de dominio público" que debía aplicarse al desarrollo general del país (*El Comercio*, 6/7/1972: 1). El 26 de junio de 1972 el Gobierno y el consorcio Texaco-Gulf inauguraron la operación de la terminal de Balao. Rodríguez Lara abrió una válvula para verter petróleo en varios barriles de madera (también del oriente, según se informó) y luego improvisó su discurso:

> He venido, digo, para con vosotros participar con júbilo de este acontecimiento que marcará un hito en la historia del país... Y es que ansiaba participar con vosotros esta alegría que salió de vuestros espíritus para contagiar a todo el país con el asomarse del oro negro ecuatoriano a la faz de la costa del Ecuador y para la mirada de todos los países del mundo que bien necesitan de nuestro petróleo. El petróleo ecuatoriano es un recurso fundamental, no el único, es una fuente indispensable, no exclusiva. Es, realmente, un recurso básico; jamás, jamás el único, el definitivo, el decisivo. Nos ayudará, sí, en forma preponderante para resolver los problemas que a la patria aquejan y particularmente al pueblo ecuatoriano. Y del pueblo ecuatoriano, la parte de ese pueblo marginada,

24 La CEPE se creó para explorar, industrializar y comercializar petróleo y otros productos necesarios para la actividad petrolera y petroquímica, así como también las substancias asociadas.

> desposeída que aún por sarcasmo de la humanidad se debate en la miseria, en la ignorancia, en el tugurio, en la falta de medios de salud (Rodríguez Lara, 1972).[25]

Los barriles fueron llevados a Quito para conservar el "oro negro como una reliquia histórica en el Templete del Colegio Militar Eloy Alfaro". El ministro de Defensa entregó un barril con petróleo a la custodia del Templete y las provincias recibieron sendas réplicas. Se auguraba una nueva era de prosperidad, pero apenas cuatro días después de inaugurado el oleoducto, cerca de Viche (provincia de Esmeraldas) se derramaron 50 000 barriles. Se produjo un incendio que consumió plantaciones de cocoteros, cafetos, cítricos, bananeras, árboles, animales silvestres y toda la vegetación del área afectada. El crudo llegó al río Esmeraldas (*El Comercio*, 1/7/1972: 1).

El primer embarque de petróleo zarpó de Balao el 16 de agosto de 1972. A un precio de 2,8 dólares por barril, el Gobierno esperaba recibir unos 3 760 millones de sucres anuales (equivalentes a 8% del PIB de 1972). El Estado participaba con 58,9% del valor del petróleo en la terminal de Balao, el consorcio Texaco-Gulf recibía 22,9% y el resto se desagregaba entre costos de producción (7,5%) y transporte por el oleoducto (10,7%).[26]

El "oro negro" se constituyó en el eje de la economía del país. El ministro de Recursos Naturales, Gustavo Jarrín Ampudia, destacó que la CEPE:

---

25 Discurso del general Guillermo Rodríguez Lara en la ceremonia inaugural de la terminal petrolera de Balao. Película del Noticiero Nacional, con las cámaras de Agustín Cuesta Ordóñez y relato de Celiano Salazar Monje.

26 La Ley de Hidrocarburos establecía que, si la explotación excedía los 60 000 barriles por día, lo que efectivamente ocurrió en 1972 (tabla 2.1), el pago mínimo de regalías debía ser de 16% (lo que equivalía a 0,448 dólares por barril, a un precio de 2,8 dólares). El Decreto Supremo n.° 239 (16 de agosto de 1969) gravaba la exportación de petróleo con 15% sobre el valor. El impuesto a la renta era de 40% sobre la utilidad neta, más 11% de este monto para las universidades (en total 44,4%). Por derechos superficiarios las empresas petroleras debían pagar alrededor de $ 0,02 por barril, a favor de varios partícipes. La participación de las utilidades de los trabajadores petroleros (15%) se esperaba ascendería a 19,44 millones de dólares anuales; y las empresas debían contribuir con no menos de 0,20 sucres por cada barril de petróleo para el Instituto de Crédito Educativo.

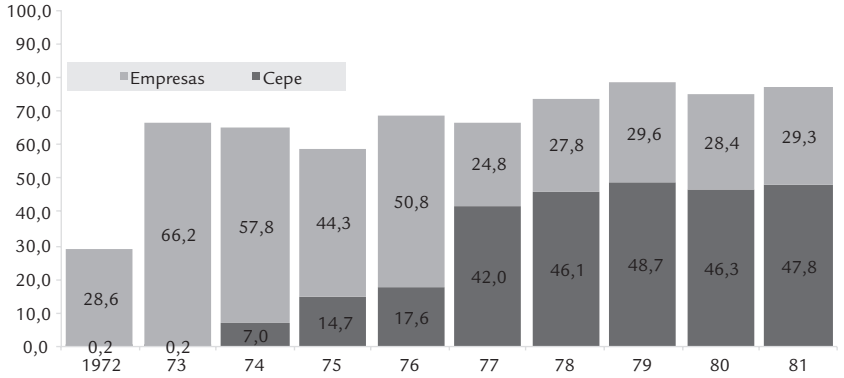
> [...] fue creada con el criterio esencial de que el Estado debe explotar y disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, para promover su desarrollo y afianzar el ejercicio de una soberanía permanente [...] El crecimiento de las empresas estatales petroleras va ligado a la independencia económica de los Estados y su volumen cuantifica la magnitud de la liberación obtenida por los pueblos. Nosotros estamos al principio y aspiramos a llegar muy lejos. (*El Comercio*, 18/8/1972: 9).

La CEPE debía construir la refinería estatal, participar en varios contratos de asociación e incorporar en su patrimonio unos 4 millones de hectáreas revertidas al Estado en virtud del Decreto n.º 430. La prioridad era la refinería, materialización de la visión del desarrollo del Gobierno militar.

Pero Jarrín Ampudia renunció en septiembre de 1974, luego de un fallido intento de adquirir para el Estado ecuatoriano el 51% de las acciones del consorcio Texaco-Gulf. La política nacionalista liderada por Jarrín Ampudia chocó con los intereses del consorcio, que quería extraer por su cuenta todo el petróleo, como ocurrió hasta 1973. Para 1974, gracias a la compra de un cuarto del paquete accionario de la Texaco-Gulf, el Gobierno comenzó a exportar petróleo por sí mismo, en cantidades que crecieron significativamente hasta 1979, cuando la producción total se estabilizó alrededor de los 70 millones de barriles anuales. La disputa entre el Gobierno y el consorcio Texaco-Gulf duró al menos hasta 1977, año en que se normalizaron las participaciones de las empresas privadas y la CEPE en la extracción de crudo (gráfico 2.1).

En 1974 también se intentó promulgar una nueva ley agraria ideada para transformar "los aspectos más retrógrados de la estructura latifundista ecuatoriana". Esta tentativa fracasó con la renuncia del ministro de agricultura, Guillermo Maldonado. En lugar de reforma agraria, se instauró una política de fomento "desde arriba" que, no obstante, fue insuficiente para impedir la unificación de la oposición de terratenientes, banqueros, comerciantes e incluso industriales, los mayores beneficiarios de la bonanza petrolera (Bocco, 1987: 31).

Gráfico 2.1
Extracción de petróleo crudo, 1972-1981(millones de barriles)



Fuente: Petroecuador: 25 años de exportación (s/f).

2.2. Los cambios económicos del *boom* del petróleo

Antes de emprender la "siembra del petróleo" era necesario crear, reformar o modernizar las instituciones para mejorar la capacidad de asignación de recursos y de gestión de la política pública del Gobierno.[27] Lo que no mejoró fue su capacidad para recuperar y movilizar recursos producidos en los sectores no petroleros. Por esta razón De la Torre caracteriza al Gobierno ecuatoriano de la década de 1970 como activo y negligente al mismo tiempo (1987: 114): activo en la gestión de los recursos del petróleo y negligente en la de los recursos no petroleros.

Las políticas públicas se enmarcaron en el modelo de la industrialización dirigida por el Estado.[28] La capacidad estatal para sembrar el petróleo supuso que la asignación de recursos originados en el sector

27 La noción de sembrar el petróleo tiene origen venezolano. El 14 de junio de 1936, el diario *Ahora* de Caracas publicó un artículo del escritor Arturo Úslar Pietri titulado "Sembrar el petróleo", en el que planteaba la necesidad de dirigir la renta petrolera venezolana al fomento del sector no petrolero, para lograr un desarrollo integral. Véase *Sembrar el petróleo en Venezuela*, recuperado el 16/4/2017 de *http://hemerotecavirtualsembrarpetroleo.blogspot.com/*.

28 Se prefiere esta denominación a la más común, de "industrialización sustitutiva de importaciones" (ISI), por abarcar los tres componentes que caracterizaron esta etapa de la historia económica latinoamericana: una política económica centrada en la gestión de la balanza de pagos, la industrialización como motor del desarrollo y la intervención estatal en varios aspectos de la vida económica (Ocampo, 2008: 34).

extractivo, conducida por el mismo Estado, tendría efectos beneficiosos para la acumulación de capital. Esta se consideró condición suficiente para en el futuro asegurar una trayectoria estable de crecimiento. Los planificadores de la Junapla estaban convencidos de que la asignación de recursos no debía quedar librada solo a las fuerzas del mercado; más bien debía ser controlada por un Estado activo e intervencionista. El control de la economía petrolera aseguraría tres recursos fundamentales para el proceso de desarrollo: divisas, ahorro interno e ingresos para el sector público.

> El papel del Estado era "sembrar" estos recursos en el mejor terreno, promoviendo proyectos de inversión con altas tasas de retorno social. La siembra debía realizarse en la industrialización sustitutiva de importaciones, lo que ahorraría divisas y el creciente ingreso per cápita proveería una base más amplia para la recuperación de impuestos y la generación de ahorro. La cosecha se vería en el futuro y se pensaba que, para entonces, incluso si ya no hubiera petróleo disponible para financiar el desarrollo, la economía se habría fortalecido de manera suficiente como para reponer los ingresos del sector público y las divisas más allá de sus capacidades (De la Torre, 1987: 117).

El Gobierno de Rodríguez Lara supuso que la industrialización necesitaba en primer lugar acelerar y diversificar la inversión. En 1972 el crecimiento real del PIB no petrolero fue de 3% y de 8% en 1973, mientras que el crecimiento real del PIB total fue de 14% y 25%, respectivamente. Esto habría ocurrido "no solo porque los recursos del petróleo estaban bajo control estatal, sino también porque el sector petrolero no generaba encadenamientos hacia atrás y empleaba poca fuerza de trabajo [...] Las repercusiones internas del *boom* tenían que introducirse mediante el 'efecto gasto', y el gasto tenía que comenzar en el Estado" (De la Torre, 1987: 46-47). La realidad era algo más compleja. La captura de la renta petrolera fue motivo de una intensa disputa que solo se habría resuelto en 1977. Si en 1974 –dos años después del inicio de las exportaciones de petróleo– el Estado extrajo 10,8% del crudo total extraído en ese año, en 1977 ya extrajo 62,9% del total (gráfico 2.1). En un primero momento, la renta del petróleo recibida por el Estado fue la que le correspondía por impuestos y regalías, mientras que Jarrín Ampudia disputaba con el Consorcio Texaco-Gulf el control del sector.

Los recursos petroleros comenzaron a gastarse cuando el Estado estuvo en capacidad de impulsar los proyectos de desarrollo del plan quinquenal, una vez que incrementó la burocracia y ajustó las remuneraciones y, sobre todo, cuando pudo canalizarlos hacia el sector privado mediante políticas para sostener el poder adquisitivo –en especial en los sectores urbanos– y de incentivos a la inversión en sectores considerados prioritarios. Esto solo fue posible cuando se hubo recapitalizado el Banco Nacional de Fomento (BNF), constituido el Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade) y creado el sistema de fondos financieros, para expandir y dirigir el crédito en forma selectiva a tasas de interés subsidiadas (De la Torre, 1987: 48).

Estos cambios facilitaron un acelerado proceso de transferencia de recursos hacia el sector privado, con cuatro características que beneficiaron a las clases medias urbanas 'modernas':

> (a) las transferencias y subsidios públicos tenían un marcado sesgo urbano, beneficiando por lo general a los segmentos más modernos de la economía de las áreas urbanas; (b) el gasto público dirigido a los sectores rurales favoreció básicamente a los agricultores modernos; (c) los programas con potenciales impactos progresivos en la distribución del ingreso participaron con pocos recursos dentro del gasto total; y (d) en la medida en la que el gasto público se olvidó de los segmentos tradicionales o informales de las áreas rurales o urbanas, no benefició a los grupos de bajos ingresos de la población (De la Torre, 1987: 49-50).

En 1973 el sector privado también se incorporó al crecimiento de la absorción. La industrialización se veía como un imperativo nacional. Su impulso se sustentó en su protección, en la concesión de financiamiento preferencial y en la activa participación del sector empresarial privado. Los compromisos asumidos en el Acuerdo de Cartagena facilitaron la ampliación del mercado al que se podía enfocar la producción manufacturera, pero obstaculizaron la expansión de ciertas ramas industriales ya asignadas a otros miembros del Pacto.[29]

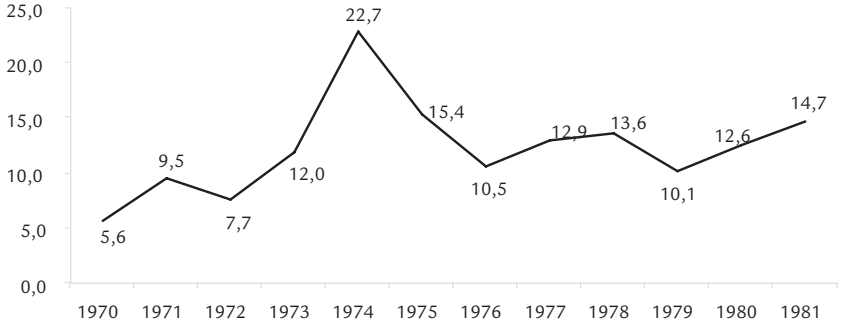
29 El Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino (desde 1996 Comunidad Andina de Naciones) fue constituido en Cartagena de Indias el 26 de mayo de 1969. Se lo creó como medio para acelerar los procesos de industrialización auspiciados por la Asociación Latinoamericana de Integración, Aladi. Estuvo conformado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En un inicio las prioridades industriales trataron de encontrar sintonía con la dotación de ventajas naturales del país, lo que intensificó la presión sobre los recursos naturales y aceleró la expansión de la frontera agrícola. No toda la inversión se enfocó en los sectores urbanos. En la provincia de Esmeraldas se concesionó 25 000 hectáreas a la empresa mixta Cayapas (4 de julio de 1972), para explotar madera para la elaboración de papel; se esperaba ahorrar unos 20 millones de dólares anuales en importaciones de papel. Antes de Cayapas ya operaban en el noroccidente las empresas Chapas y Maderas (San Lorenzo), Ecuadorian Lumbert (Las Palmas), Creart (Borbón), Codesa (Esmeraldas) y Foresa (Santo Domingo de los Colorados), dedicadas a la fabricación de contrachapados, molduras, secado, casas prefabricadas, materiales de construcción, postes y muebles (*El Comercio*, 5/7/1972: 1). Con un costo de 500 millones de sucres se inició la exploración de una mina de caliza en Selva Alegre (provincia de Imbabura) para instalar una nueva fábrica de cemento y así contrarrestar el estrangulamiento causado por La Cemento Nacional C.A.

En 1974 Ecuador era un país solvente. El Fondo Monetario Internacional (FMI) incluyó al sucre entre las veinte monedas fuertes del mundo. Ese año se enfrentó una disminución de los ingresos esperados por la exportación del petróleo (tabla 2.1).[30] El barril de petróleo tuvo un precio promedio de 15 dólares, es decir, 215% más que el precio promedio de 1973 (tabla 2.1), pero el balance fiscal estuvo a punto de arrojar cifras negativas debido al incremento de los subsidios a los fertilizantes, trigo y aceite, y a una bonificación del costo de la vida (compensación de 250 sucres otorgada a personas con ingresos inferiores a 5000 sucres). El incremento de los precios del hierro y del cemento afectó los costos de la inversión y fue necesario restringir varios rubros de gasto (*El Comercio*, 1/1/1975: 36). La inflación prácticamente se duplicó con relación al año previo, al elevarse a 22,7% anual (gráfico 2.2).

30 El consorcio Texaco-Gulf boicoteó la producción de petróleo como reacción a la intención del ministro Jarrín Ampudia de adquirir 51% de las acciones, lo que causó al Estado una pérdida de más de 100 millones de dólares (Cueva, 1991: 172).

Gráfico 2.2
Inflación anual, 1970-1981



Fuente: BCE, 80 años de Información Estadística (s/f).

La rentabilidad de la producción agrícola para consumo interno se redujo, en comparación con la rentabilidad percibida en la industria, el comercio y la construcción. Los costos de producción y la necesidad de garantizar la provisión de alimentos justificaron las autorizaciones para subir los precios. En 1974 el sector agrícola contaba con 345 731 unidades de producción (UPAS) menores a 6 hectáreas (66,9% del total de UPAS), que poseían menos del 6,7% de la tierra, mientras que 1422 UPAS con más de 500 hectáreas (0,2% del total de UPAS) controlaban 26,7% de la tierra (Ortiz, 1983: 24). Sin embargo, cuando la dictadura militar quiso iniciar una nueva reforma agraria, la oposición de los terratenientes le obligó a asumir una política modernizante.

Con el petróleo la situación de los campesinos empeoró; el campesinado fue llevado al extremo de incapacitarlo para producir excedentes, e incluso para conservar su nivel de subsistencia, por lo que se vio obligado a buscar ingresos fuera de sus parcelas. El cambio en las relaciones sociales de producción motivado por la liquidación de las formas precarias de tenencia tuvo como resultado trasladar la mano de obra campesina a las plantaciones de la costa, al oriente y a la periferia de las ciudades (Ortiz, 1983: 26). El general Rodríguez Lara, que en 1972 proclamó vehemente la necesidad de una revolución agraria, solo afectó 0,7% del total de tierras cultivadas. En el trienio 1972-1974 se distribuyeron 50 425 hectáreas en favor de 5

927 familias campesinas (Cueva, 1991: 170), es decir 8,5 hectáreas por familia, en promedio.

Sin la convicción necesaria para emprender un cambio estructural en el agro, las acciones públicas para recuperar el sector incluyeron la recapitalización del BNF, la regionalización del país para racionalizar la producción agropecuaria, el apoyo al Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Iniap), la mecanización agrícola, asistencia directa a agricultores y ganaderos, la ampliación de la Empresa Nacional de Productos Vitales (Enprovit) y un programa de repoblación ganadera. Para esto, el crédito para fomento agropecuario subió de 27 millones de dólares en 1972 a 162 millones en 1975 (Cueva, 1991: 173).

Pero no fue suficiente para contrarrestar la falta de alimentos (por lo que se recurrió a su importación), el incremento de los precios de los productos agrícolas, la aceleración de la migración hacia las ciudades (en especial Quito y Guayaquil). Se generó una marcada oposición política de los terratenientes.

La migración del campo hacia las ciudades fue la principal causa de crecimiento urbano. Entre 1974 y 1982 la tasa de crecimiento de la población urbana se aceleró a 4,9% anual, es decir, dos puntos porcentuales más que la tasa anual de crecimiento demográfico del país (De la Torre, 1987: 213). El proceso de urbanización tuvo como primera consecuencia la expansión del suburbio de Guayaquil, construido sobre pantanos y carente de servicios básicos. Se extendía sobre unas 1800 hectáreas y albergaba al menos al 30% de los habitantes de esa ciudad. En el centro de Quito, unas 120 000 personas vivían en tugurios (Ortiz, 1983: 28). El crecimiento de la industria y de los servicios no fue suficiente para absorber esta migración y creció el subempleo. La expansión de los servicios de construcción, que entre 1970 y 1975 tuvieron un crecimiento anual medio de 8,1%, tampoco pudo asimilar la totalidad de esa mano de obra.[31]

31 Según Gonzalo Ortiz, de los 8 499 500 habitantes registrados en el II Censo Nacional de Población de 1974, 1,5% pertenecía a la clase alta, 20% a la clase media y 78,5% a la clase popular (1983: 34).

En 1974 las exportaciones sobrepasaron los 1000 millones de dólares AEy, sin embargo, la vulnerabilidad externa fue más evidente. Ante el boicot de la Texaco-Gulf, en abril de 1975 se trató de fijar una cuota mínima de exportación, a lo que el consorcio respondió interrumpiendo casi por completo la extracción de petróleo durante casi dos meses. La exportación de crudo disminuyó a 587,1 millones de dólares: una reducción en valor de 15,2%, con un descenso de 13% en el volumen producido. El Gobierno cedió al chantaje, lo que marcó el inicio de la ralentización de la política nacionalista. Se ha dicho que entre 1973-74 Ecuador no supo aprovechar, todo lo que habría podido, el primer incremento de los precios del petróleo "debido a sus niveles de producción aún limitados" (Wunder, 2004: 250). Esta afirmación ignora la disputa política entre el consorcio Texaco-Gulf y el Gobierno en torno a la captura de la renta petrolera.

La abundancia del petróleo cambió las prioridades fiscales. El sector público destinó una porción importante de sus ingresos petroleros a gasto denominado en sucres, pero al mismo tiempo se retrasaron sus ingresos en moneda nacional, es decir, los originados en su potestad tributaria. El déficit presupuestario en sucres se expandió inmediatamente después del inicio de la exportación de petróleo, de 1,7% del PIB en 1973 a 8,5% en 1974. Los impuestos perdieron importancia, pero la intervención pública en la economía se activó gracias a los ingresos petroleros, empleados en promover el crecimiento en sectores considerados prioritarios.[32] Se recurrió al uso selectivo de incentivos tributarios y arancelarios para compensar a los trabajadores, en especial a los urbanos, frente a la erosión de sus ingresos provocada por una inflación que luego de 1973 siempre fue superior a 10% anual (De la Torre, 1987: 124). Esta estrategia también ayudó a refrenar los incrementos de costos de trabajo, en beneficio de los empresarios.

32 La primera Ley de Fomento Industrial fue expedida en 1957 y modificada en 1962, 1964, 1970, 1971 y 1973. La política de industrialización maduró a paso lento, dados los bajos niveles de acumulación previos a 1972: en 1962 se creó el Cendes, con funciones de asistencia técnica y promoción industrial; en 1964 y 1965 se establecieron en Quito y Guayaquil centros de formación empresarial; en 1965 se dictaron la Ley de Normalización de Pesas y Medidas y una reforma a la Ley de Aranceles para proteger mejor las industrias; y en 1967 se creó el Servicio de Capacitación Profesional (Secap). Esta legislación constata los pasos iniciales de la política de sustitución de importaciones previos al auge petrolero de 1972.

Entre 1972 y 1975 se acogieron 277 empresas a los beneficios de la Ley de Fomento Industrial (un promedio de 96 nuevas empresas acogidas cada año). Las ramas de actividad con más empresas beneficiadas fueron las de alimentos y bebidas (55), textiles, prendas de vestir, cuero y calzado (48), hierro, acero y otros productos metálicos (25) y madera y muebles (23). La mayoría de las ramas industriales protegidas estaban exentas de varios impuestos. También estaban exoneradas –en algunos casos totalmente– del pago de aranceles y derechos aduaneros de sus importaciones de capital y bienes intermedios. Los industriales podían deducir de sus pagos de impuesto a la renta hasta 100% de sus inversiones en capital fijo. Y las empresas manufactureras de exportación podían beneficiarse de certificados de abono tributario (De la Torre, 1987: 126).

Gracias a la holgura petrolera, entre 1973 y 1974 se modificaron los aranceles para potenciar las capacidades de asignación de recursos del Estado; las reducciones y exoneraciones resultantes bajaron la presión arancelaria de 6% del PIB en el período 1966-1972 a 4% del PIB entre 1973-1981, a pesar del rápido crecimiento de las importaciones (De la Torre, 1987: 127). Los aranceles y subsidios fueron usados como herramientas de fomento industrial a partir de 1973.

El Gobierno asumió un activo rol para proveer crédito a los sectores industriales considerados prioritarios. Mediante regulaciones implementadas por el BCE, pudo discriminar los flujos crediticios en beneficio de ciertos sectores productivos, pero no tomó iniciativas para fomentar el ahorro interno privado. El BCE amplió su capacidad operativa mejorando los mecanismos de redescuento, en especial el de fondos financieros, creado en 1973. En diciembre de ese año también se creó el Fonade, capitalizándolo con preasignaciones de ingresos provenientes de la exportación de petróleo.[33]

33 El Fonade debía financiar el componente importado de las inversiones públicas, costear la participación del sector público en la inversión realizada por empresas de economía mixta y proveer de recursos a las entidades financieras públicas, para canalizarlos hacia la empresa privada. Entre 1974 y1979 participó, en promedio, con 27,5% de los ingresos por exportaciones de petróleo. En agosto de 1979 se transformó en el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (Bede).

El Gobierno también intervino en el sistema financiero por medio del BNF, del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y de la Corporación Financiera Nacional (CFN).[34] El plan de desarrollo propuso la ampliación de la participación del sector público en el sistema financiero como proveedor de recursos, y como monitor de las actividades de intermediación del sistema financiero privado. El BCE modificó los términos y condiciones de las operaciones de descuento y redescuento. Los fondos financieros facilitaron el acceso de las entidades bancarias privadas a operaciones de redescuento si estas destinaban al menos 20% de su cartera comercial a los sectores escogidos. El requisito era mayor si se trataba de entidades bancarias extranjeras (25%). También se estipuló que si los bancos no alcanzaban a cubrir los márgenes mínimos, podían comprar al BCE bonos de desarrollo, hasta completar el requerimiento, antes de intervenir en el mecanismo.

Al principio los bancos comerciales rehusaron participar en los redescuentos de fondos financieros. Incluso los consideraron una debilidad. Sin embargo, dados los incentivos planteados por la estructura de tasas de interés y la posibilidad ulterior de redescontar esos documentos, los fondos financieros terminaron siendo un atractivo negocio.

La estrategia de desarrollo, selectiva y sectorial, encontró varias dificultades. Una era la ineficiencia en la asignación de recursos gestionada por el Estado, pero el crecimiento de los recursos petroleros fue suficiente como para silenciar las críticas. Otra era la pereza tributaria. La reforma tributaria anunciada en marzo de 1972 se retrasó y orientó en dirección equivocada. La menor dependencia de los ingresos no petroleros para el financiamiento del gasto fiscal hizo más fácil emplear el sistema tributario como herramienta para asignar recursos para el desarrollo de los sectores escogidos. El Estado postergó los esfuerzos tributarios no petroleros para acelerar la

34 La CFN surgió en 1964 de la Comisión de Valores; su principal objetivo era ofrecer crédito de largo plazo a empresas industriales de gran escala; también gestionaba el Fondo de Promoción de Exportaciones (Fopex), creado en 1972 para desarrollar exportaciones no tradicionales. El BNF comenzó a operar mucho antes, en 1944, para ampliar el crédito agrícola, aunque también proveía recursos financieros a otros sectores considerados prioritarios, como la pequeña industria, la artesanía y la pesca.

industrialización, pero también propició exoneraciones del impuesto a la renta en favor de personas de bajos ingresos. Sin políticas específicas para promover y diversificar exportaciones no petroleras, la provisión de recursos prácticamente comenzaba y terminaba en las exportaciones de petróleo.

El petróleo cambió las dimensiones de la economía ecuatoriana. Los 400 millones de dólares de exportaciones anuales logradas en el cenit de la era del banano alcanzaron los 1123,5 millones en 1974; entre 1970 y 1975 el PIB per cápita se incrementó en 48% (sucres constantes de 1975) y la economía se abrió al mercado internacional: entre esos años el índice de apertura varió de 40,3 a 58,9 (tabla 2.2). El sector manufacturero presentó tasas de crecimiento anual promedio de 10,3%. Predominaron las industrias de bienes de consumo, con al menos 60% del valor agregado sectorial, que demandaban una cantidad creciente de importaciones de bienes intermedios y de capital, que no eran producidas en el país, lo que marcó la dependencia externa de la manufactura interna.

Tabla 2.2
Población, producto interno y apertura económica, 1970-1980

	Población total[1]	PIB[2]	PIB per cápita[3]	Índice de apertura[4]
1970	5.969,9	62.912	10.538,2	40,3
1971	6.148,4	66.852	10.873,1	44,6
1972	6.331,2	76.493	12.082,0	49,9
1973	6.518,5	95.867	14.706,9	55,6
1974	6.710,5	102.046	15.207,0	59,8
1975	6.907,2	107.740	15.598,3	58,9
1976	7.109,2	117.679	16.553,0	55,1
1977	7.316,5	125.369	17.135,2	55,3
1978	7.528,1	133.632	17.751,1	53,5
1979	7.743,4	140.718	18.172,7	51,9
1980	7.961,4	147.622	18.542,2	51,8

[1] Miles de personas.
[2] Millones de sucres de 1975.
[3] Sucres de 1975.
[4] Valor de exportaciones más valor de importaciones sobre PIB.
Fuentes: BCE (2002); Cuentas Nacionales n.º 15.

Dado el nuevo valor de importaciones, alimentado por el nuevo ritmo de consumo, por las restricciones de oferta de varios productos

alimenticios y por la necesidad de insumos y bienes de capital requeridos para las nuevas industrias, en 1975 la reducción de la exportación de petróleo provocada por la Texaco-Gulf trajo como consecuencia un agudo déficit comercial que llegó a 160 millones de dólares el primer semestre de ese año (Cueva, 1991: 174). Para preservar el balance externo el Gobierno gravó con un impuesto de 60% el valor a las importaciones de bienes "no esenciales" (Decreto Supremo n.º 738), con el que además se pretendía acelerar la sustitución de importaciones. Al finalizar 1975, el déficit comercial convaleció reduciéndose a 46,2 millones de dólares.

Cuando un país experimenta un cambio de riqueza por la explotación de recursos naturales de gran valor también se producen cambios cualitativos en la estructura económica. Esto fue lo que ocurrió en Ecuador con el inicio de la exportación de petróleo, lo que incluso fue alertado por sectores que percibían "latente el peligro de que el país, abocado a la explotación petrolífera, descuide un sector vital de la economía: el agrícola" (*El Comercio*, 18/8/1972: 1).

Durante la década petrolera se mantuvo un sistema dual de tipo de cambio: un mercado oficial, controlado por el BCE, con una paridad fija mantenida en 25 sucres por dólar, y un mercado libre en el que el tipo de cambio fluctuaba en respuesta a la oferta y demanda. Hasta 1976 las intervenciones del BCE para mantener la paridad oficial se limitaron a ampliar o reducir el número de operaciones en las cuales podía intervenir la autoridad monetaria comprando o vendiendo divisas o regulando las cantidades permitidas para estas transacciones; y a comprar o vender divisas en el mercado libre.

En el mercado oficial se transaba alrededor del 70% de todas las transacciones: las operaciones de comercio exterior, los movimientos de capital asociados con los movimientos de deuda pública, las transferencias oficiales internacionales, los pagos por servicios externos y los requerimientos de pagos por gastos de educación y salud. Como las transacciones originadas en el comercio exterior de petróleo crudo y derivados eran canalizadas por medio del mercado oficial, el *boom* de exportaciones no produjo presiones directas sobre la tasa de cambio del mercado libre, pero sí ejerció presiones indirectas,

al promover un ambiente optimista que hizo más atractivo al sucre en relación con otras monedas.[35]

Como la gente percibía que la moneda ecuatoriana estaba respaldada por la riqueza petrolera, en los primeros años del *boom* se produjeron importantes ingresos de capitales privados de corto y mediano plazo, de magnitud suficiente como para perturbar el mercado libre de cambios. Una vez iniciada la exportación del crudo, hasta mediados de 1974, el tipo de cambio libre mostró tendencia a situarse por debajo del mercado oficial, lo que indicaba un exceso de oferta de divisas. El BCE intervino comprando dólares, de forma que al final de 1973 las compras totales de dólares efectuadas por el BCE en el mercado libre representaron cerca de 20% de las existencias de reservas de ese año. Estas operaciones continuaron hasta mediados de 1974 y, a partir de entonces, las ventas excedieron a las compras, lo que reflejaba el debilitamiento de la tendencia alcista del *boom* inicial.

Pese a la abundancia de dólares el BCE no revaluó la moneda, pero redujo selectivamente las barreras a las importaciones, en línea con la estrategia de desarrollo. "[P]ara las autoridades económicas no tenía sentido abaratar todos los bienes transables, indiscriminadamente, en relación a los no transables, por medio de una revaluación" (De la Torre, 1987: 77), como hubiera sido lo aconsejado desde una visión neoclásica de la política macroeconómica. Pero al mantener fija la paridad cambiaria (nominal) se reducía en forma significativa la efectividad de las intervenciones del BCE por medio de operaciones de mercado abierto, sin afectar los objetivos de desarrollo encomendados a la política fiscal.

El tipo de cambio fijo tornó endógena a la oferta monetaria.[36] Dada una paridad cambiaria fijada en 25 sucres por dólar, el incremento de las reservas internacionales debía producir un incremento de la oferta monetaria que, si no se equiparaba a un mayor nivel de

35 Este efecto fue reforzado por el debilitamiento del dólar y por la inestabilidad de otras monedas, provocado por el colapso de los compromisos del sistema de Bretton Woods en 1971.

36 En este caso, un superávit/déficit de la balanza de pagos constituye una acumulación/reducción de reservas en divisas en poder del banco central y, en consecuencia, provoca un incremento/reducción de la oferta de dinero, sin considerar otros factores.

oferta de bienes y servicios, aceleraría la inflación, a menos que se "esterilice" la expansión de la oferta de dinero. Entre 1972 y 1973 el BCE esterilizó la mayor parte del impacto monetario de la acumulación de reservar externas, reduciendo el crédito interno neto del BCE en unos 2700 millones de sucres (entre 1971 y 1972), es decir, un 50% del incremento de reservas internacionales de 1971-73. Pero en 1973 la política monetaria trató de contener la expansión del crédito bancario sujetándolo a límites similares a los establecidos en 1970, excepto para los sectores productivos priorizados. En febrero de 1973 el BCE eliminó los depósitos previos para las importaciones, lo que presionó sobre los niveles internos de precios. En este año se iniciaron las operaciones de mercado abierto con bonos de estabilización monetaria de corto plazo. El sector privado compró 360 millones de sucres, cifra que apenas representó 4% del *stock* de M1 de ese año, pero que permitió esterilizar una parte de la liquidez creada por la eliminación de los depósitos previos.[37] Desde abril de 1973 el BCE pudo invertir hasta el 10% de sus reservas externas en activos financieros denominados en moneda extranjera, con la obligación de que los rendimientos de esas inversiones sean destinados a financiar los componentes importados de los proyectos de desarrollo. La acción más importante para reducir el crédito interno del BCE entre 1971 y 1973 fue dejar acumular depósitos del sector público (De la Torre, 1987: 83).

Estas medidas inmovilizaron una porción considerable de los nuevos ingresos petroleros del Gobierno, mientras se desarrollaba la estructura institucional requerida para canalizarlos al gasto. La absorción interna del *boom* petrolero se rezagó casi un año; no fue sino hasta finales de 1973 que el sector privado comenzó a participar en forma significativa de los beneficios de los nuevos ingresos (De la Torre, 1987: 46).

Pero en 1974, mientras que los activos externos netos del BCE crecieron 55,7%, el crédito interno neto creció 67%. Se produjo un sustancial y acelerado ajuste al alza de la liquidez, la oferta monetaria se

37 M1 es la sigla con la que se denomina a la oferta monetaria, o agregado compuesto por el efectivo en poder de los agentes económicos más los depósitos a la vista (dinero bancario).

expandió 43% y, de forma simultánea, la inflación se aceleró al 22,7% (gráfico 2.2). A mediados de 1974 se pagó por anticipado un crédito de 40 millones de dólares contratado en 1972 con la Manufacturer's Hanover Trust Co; se autorizó a la CEPE la compra del 25% de los derechos y acciones del Consorcio Texaco-Gulf, empleando 35 millones de dólares de las reservas internacionales; se decidió construir la refinería de Esmeraldas financiándola con recursos propios, lo que requirió otros 24 millones de dólares; y, por último, el Fonade comenzó a financiar el componente importado de la inversión pública.

Estas decisiones promovieron el crecimiento del gasto agregado interno, sin expandir los saldos internos de dinero y, en consecuencia, sin empeorar las presiones alcistas de los precios de los sectores productores de bienes para consumo interno. Pero no fueron suficientes para frenar el crecimiento de la liquidez interna, al menos por dos razones: porque se produjo una significativa expansión del crédito interno neto debido a los objetivos sectoriales de desarrollo; y porque las finanzas públicas se vieron afectadas por la falta de ingresos tributarios (en sucres), lo que obligó al Gobierno a incrementar la frecuencia con la cual debía convertir a sucres sus divisas provenientes del petróleo, para cubrir la falta de moneda interna.

Entre 1973 y 1974 el crédito del BCE a los intermediarios financieros y al sector privado compensó en exceso la acumulación neta de depósitos del sector público. Los objetivos de estabilización monetaria fueron desbordados por los objetivos sectoriales, en especial por la necesidad de utilizar recursos de crédito como herramienta selectiva de desarrollo. La canalización del crédito a los sectores prioritarios ya no estaba restringida por las rigideces institucionales iniciales; la esterilización se convirtió en un objetivo secundario y la política monetaria fue subordinada a la agenda de desarrollo sectorial (De la Torre, 1987: 89-91).

En 1974, cuando el déficit fiscal denominado en sucres llegó a 8,5% del PIB, el Gobierno debió convertir en moneda nacional sus divisas, provocando el crecimiento de la oferta monetaria. Luego de ese año, los ingresos petroleros ya fueron insuficientes para cubrir el déficit fiscal

y se recurrió al endeudamiento externo. De esta manera el Régimen pudo conservar su papel de proveedor neto de recursos financieros.

En 1975 la caída de los precios y volúmenes exportados, junto con el incremento del gasto público, provocaron la reducción de las reservas internacionales. Con la absorción ya a plena marcha, el componente importado del proceso de industrialización contribuyó a drenar divisas. Para contrarrestar esto se podía devaluar la moneda, pero esa era una medida con costos políticos muy altos, que chocaba con una política de desarrollo basada en la selectividad. Ese año se consideró que se atravesaba una tempestad pasajera, no se hicieron ajustes y se capeó el mal tiempo recurriendo a la política arancelaria.

En el segundo semestre de 1975 las autoridades decidieron restringir selectivamente las importaciones (Decreto Supremo n.º 738), se establecieron depósitos previos a las importaciones, muchos bienes importados se transfirieron de lista I a lista II, en la que debían pagar un arancel 30% adicional sobre el valor CIF, y se establecieron restricciones temporales a la importación de automóviles y otros bienes considerados no esenciales (De la Torre, 1987: 99).[38]

En el centro de las disyuntivas entre esterilizar los excedentes denominados en divisas o expandir la absorción interna, o entre mantener la paridad cambiaria o relajar la protección arancelaria, se encontraban dos realidades que determinaron las rigideces que atentaron contra la sostenibilidad de mediano plazo del modelo sustitutivo de importaciones. La primera era la cantidad de recursos que se podía obtener de la extracción de petróleo, que complicó la gestión de la política económica, hizo perder perspectiva a los planificadores y amplificó el sentimiento general de abundancia, relajando la necesidad de promover los cambios que se habían propuesto en el plan de gobierno (como la reforma tributaria).

La segunda era menos evidente. En la medida en que la inflación ecuatoriana era más alta que la internacional, al mantener constante la paridad nominal a 25 sucres por dólar, la bonanza petrolera produjo

38 El depósito previo para las importaciones de la lista I-B (bienes semiesenciales) se fijó en 20% y el de las importaciones de lujo (no esenciales) de la lista II en 30%. En ambos casos se estableció un período de depósito de 180 días.

la apreciación del tipo de cambio real. Durante la década de 1970 la inflación en EE. UU. –el socio comercial más importante del Ecuador– fue la mitad de la ecuatoriana, al menos hasta 1979.[39, 40] El problema con el tipo de cambio "real" es que su medición contiene varias dificultades que pueden conducir a equívocos. Para evitarlos, De la Torre propone una medida *macroeconómica,* incorporando la evolución de la razón inflación interna/inflación internacional y promediando las diferencias sectoriales de protección (arancelarias, aduaneras, depósitos previos y listas de importación), que denomina "Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Corregido" (ITCERC, gráfico 2.3).[41]

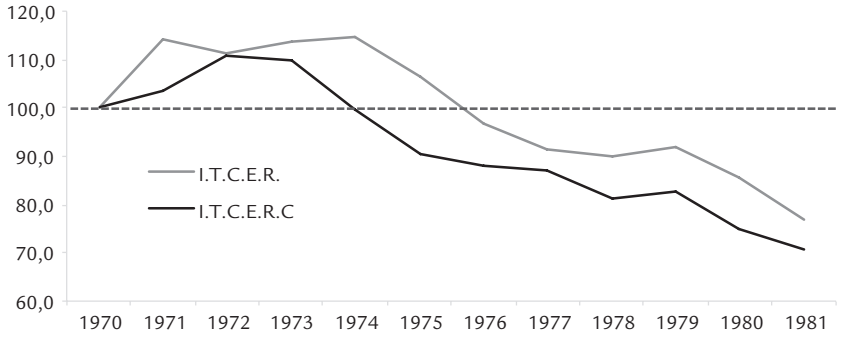
El ajuste realizado por De la Torre revela la importancia de la política comercial. El tipo de cambio efectivo real, si se considera el efecto de la protección arancelaria, en realidad comenzó a apreciarse desde 1972 y cayó 10% hasta 1974 (la línea roja en el gráfico 2.3). Esto quiere decir que la reducción –promedio– de la protección arancelaria realizada entre 1973 y 1974 compensó la mayor parte del incremento de la tasa de inflación importada denominada en moneda ecuatoriana. Como el sucre no se revaluó (por el inicio de las exportaciones de petróleo), la disminución de las barreras arancelarias permitió reducir las presiones inflacionarias internas. De esta manera, la apreciación real que se requirió para ajustar la economía en 1973 y 1974 se logró con la política comercial lo que, al mismo tiempo, evitó la aceleración de la inflación, pero contribuyó a consolidar una industrialización horizontal.

39 El crecimiento de los precios, que durante la bonanza bananera fue mínimo, y en varios años incluso negativo, comenzó a acelerarse al final de la década de 1960, debido a políticas financieras expansivas que desembocaron en la crisis de balanza de pagos de 1969-1970 (De la Torre, 1987: 167). En 1970 la inflación anual se situó en 5,6% y creció hasta 22,7% en 1974, para luego promediar 12,8% anual el resto de la década (gráfico 2.2).

40 El 15 de agosto de 1971 EE. UU. decidió abandonar el compromiso adquirido en 1944 en Bretton Woods, de mantener el respaldo metálico de su moneda. El precio del oro pasó de 53 dólares la onza en agosto de 1971 a 455 dólares la onza en 1980.

41 Lo novedoso de esta corrección consiste en la incorporación de los factores proteccionistas a los factores cambiarios y monetarios usualmente considerados al construir un índice de tipo de cambio real. El cálculo de De la Torre surge de un subconjunto relativamente pequeño de bienes importables, oculta la dispersión entre las tasas arancelarias individuales y, por último, debido al sistema de listas de importación, un gran número de ítems, en principio importables, de facto no se negociaban, o dicho de otra manera, los aranceles para las importaciones que no estaban en las listas en la práctica eran infinitos.

Gráfico 2.3
Índice de tipo de cambio efectivo real y corregido, 1970-81-1970 = 100-



Fuente: Larrea (1992).

El empleo de la política comercial para frenar la inflación promovió el incremento de las importaciones e inhibió a los sectores potencialmente capaces de diversificar las exportaciones. En todo caso, para 1975 la apreciación del tipo de cambio real ya había llegado demasiado lejos (gráfico 2.3) y requería un correctivo que nunca se tomó.

En 1974, cuando la absorción se igualó al incremento del ingreso, Pichincha, Guayas y Galápagos eran las provincias con condiciones sociales menos acuciantes. Luego de estas tres, la de mejores indicadores sociales era la de El Oro, en la que se había concentrado la producción de banano para la exportación.

El país se adaptó con sorprendente velocidad a las nuevas condiciones de ingreso. Para las clases acomodadas el consumo se transformó en consumismo y se extendió la propensión a emular conductas usuales en sociedades desarrolladas. Los propietarios de los medios de producción resistieron los cambios sociales, en especial la reforma agraria, y alentaron el relajamiento de la presión fiscal, justificada en unos casos como política industrial o como defensa del ingreso real en otros. Pero las aspiraciones sociales no tuvieron igual suerte. El 13 de noviembre de 1975 se realizó la primera huelga nacional patrocinada por el Frente Unitario de Trabajadores. Participaron cerca de medio millón de personas para exigir la derogación de las leyes

antiobreras, el alza de sueldos y salarios para compensar la pérdida de valor adquisitivo del sucre, la aplicación de la reforma agraria y la nacionalización de sectores clave de la economía (petróleo, electricidad, comercio exterior y sistemas de comercialización interna).

2.3. Triunvirato y endeudamiento externo

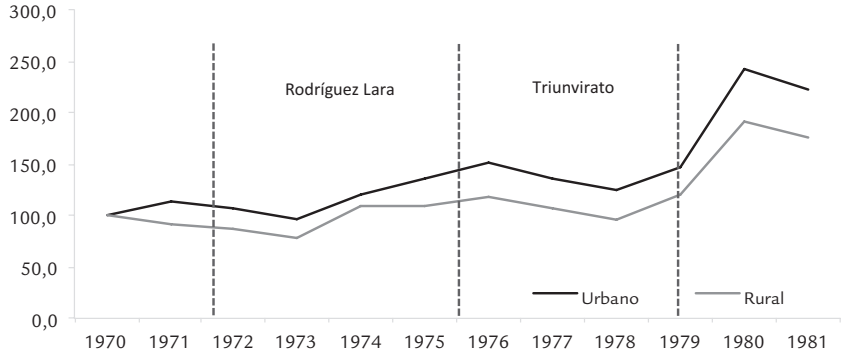
El cambio de mando militar en enero de 1976 marcó el inicio de una nueva etapa de política económica (Ayala, 1991: 716). En el sector petrolero se facilitó una creciente injerencia de las empresas extranjeras. Se descuidó la cuenta de capitales y comenzó a cuestionarse la pertinencia de la intervención del Estado en la economía, argumentando a favor de la superioridad del mercado como institución privilegiada para comandar el crecimiento económico.

El Triunvirato se alejó de los postulados del "nacionalismo revolucionario" de Rodríguez Lara; reorganizó la apropiación de la renta petrolera y renegoció las condiciones de participación del capital extranjero. Se redujo el impuesto a la exportación de petróleo y comenzó a reconsiderarse la pertinencia de las ventajas comparativas (Bocco, 1987: 24).

Entre 1976 y 1978 el salario mínimo nominal se mantuvo congelado en 1750 sucres, con una inflación interna promedio anual de 11,8%. Esto redujo el salario real, que solo comenzó a recuperarse en 1979, en vísperas del cambio de régimen político (gráfico 2.4). Se promovió la progresiva liberación de los precios de bienes y servicios y estimuló la generación y acumulación de excedentes de explotación.

Los empresarios presionaron al Gobierno a que dejara de canalizar hacia la economía productiva los excedentes del petróleo por medio de las empresas públicas, para hacerlo por medio del sector privado. Con esto se buscaba ampliar la incidencia del sistema financiero privado con base en los recursos provistos por los fondos financieros y otros mecanismos, y de esta manera incrementar la oferta de crédito. Esta alternativa reducía la capacidad del Estado para financiar el déficit fiscal.

Gráfico 2.4
Índice de salario mínimo real, 1970-1981-(1970=100)



Fuente: Larrea (1992).

Se flexibilizó la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. La industrialización continuó, alentada por las expectativas generadas por el mercado ampliado andino, con una creciente participación del capital extranjero y con las facilidades otorgadas por el endeudamiento externo. Mantener reprimidos los salarios nominales fue el mecanismo empleado para aprovechar la abundante mano de obra desplazada desde las áreas rurales.

La presión empresarial logró el restablecimiento de la representación corporativa de terratenientes, industriales, comerciantes y banqueros en la Junta Nacional de Planificación, Junta Monetaria, BNF y Corporación Financiera Nacional. Esto tuvo dos consecuencias: supeditó la acción de la tecnocracia desarrollista a las necesidades de acumulación del sector privado y facilitó los canales de transferencia de la renta petrolera en beneficio de los grupos empresariales representados en esas entidades públicas (Bocco, 1987: 34-35).

Entre 1976 y 1980 la producción de petróleo continuó sustentando el crecimiento, pero no con el ímpetu experimentado hasta 1975. El volumen extraído de petróleo ya no creció en forma significativa (tabla 2.1), mientras su consumo interno siguió haciéndolo, lo que disminuyó la porción exportable y su participación en las exportaciones totales cayó de 65,5% en 1976 a 54,4% en 1979. "[E]ntre 1976-80 el crecimiento promedio de las exportaciones reales totales fue de

un bajo 0,2 por ciento por año [...] 'Con la notable excepción de las exportaciones de camarón y pescado... en Ecuador no aparecieron nuevos productos de exportación de alguna significación desde que el país se convirtió en exportador de petróleo'" (De la Torre, 1987: 60).

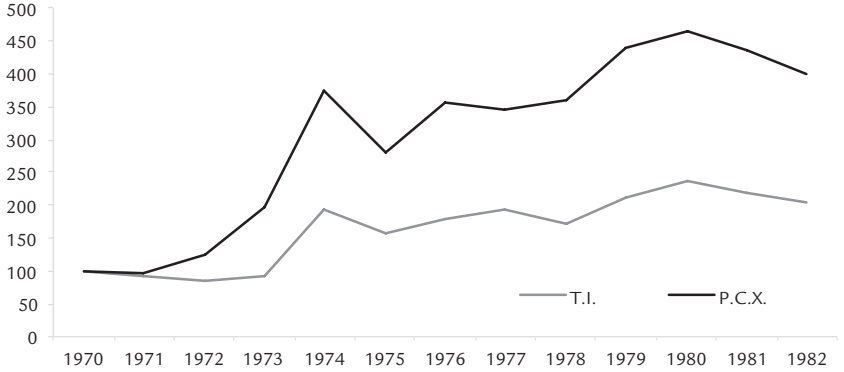
La estrategia de industrialización promovió el desarrollo de una manufactura intensiva en el uso del capital, con gran dependencia de insumos importados, de la cual se marginó a la pequeña industria. La generalidad de los incentivos arancelarios, fiscales y financieros no permitió ampliar el rango de la sustitución de importaciones.

La industrialización coexistió con una inflación manejable y la acumulación de reservas internacionales, gracias al significativo mejoramiento de los términos de intercambio (gráfico 2.5) y al abundante y barato crédito externo. Los precios del cacao se triplicaron y los del café casi se cuadruplicaron; entre 1979 y 1980 los precios internacionales del petróleo se duplicaron una vez más (tabla 2.1). Así, un volumen de exportaciones casi constante pudo costear el creciente volumen de importaciones. Pero la cuenta corriente comenzó a ser deficitaria y la moneda se sobrevaluó mientras el tipo de cambio nominal se mantuvo estable en 25 sucres por dólar. En realidad, [e]l mejoramiento de los términos de intercambio fue un golpe de suerte: el ingreso real del Ecuador creció significativamente y los ecuatorianos no tuvieron que esforzarse por esta ganancia. Sin embargo, la tendencia favorable de los términos de intercambio ocultó un desequilibrio subyacente (De la Torre, 1987: 62).

Gracias a los excedentes petroleros casi no se recurrió al crédito del BCE, pero el financiamiento de las actividades seleccionadas para sustituir importaciones provocó la expansión de la oferta de dinero. El abultado componente doméstico del déficit fiscal, equivalente a la magnitud con la que debían convertirse en moneda nacional el superávit externo, fue el instrumento de política fiscal que expandió la oferta monetaria. Entre 1973 y 1980 los superávit denominados en dólares en el presupuesto público fueron en promedio de 5,8% del PIB.[42]

42 Esta metodología para precisar la presión fiscal sobre los agregados monetarios es propuesta por De la Torre, quien emplea el tipo de cambio (25 sucres por dólar) para transformar en moneda interna el valor estimado del déficit presupuestario, así como las cifras de los flujos de crédito (internos y externos) hacia el sector público, con lo que el déficit presupuestario interno puede calcularse como un residuo.

Gráfico 2.5
Términos de intercambio (T.I.) y poder de compra de las exportaciones (P.C.X.), 1970-82-(1970=100)



Fuente: De la Torre (1987).

La abundancia petrolera permitió reducir la presión tributaria. Entre 1975 y 1981 los ingresos corrientes del sector público representaron en promedio 28% del PIB. Las rentas provenientes de la explotación de petróleo redujeron la necesidad de recuperar ingresos tributarios, por lo que su participación en los ingresos corrientes bajó de 14,6% del PIB en 1972 a 9,3% en 1980. Los hogares que pagaban impuesto a la renta bajaron de 105 050 en 1972 a 98 802 en 1976. El Triunvirato se vio obligado a reducir las exoneraciones fiscales, con lo que al final de la década unos 165 695 hogares nuevamente pagaban impuesto a la renta (De la Torre, 1987: 129).[43]

El gasto corriente creció de un promedio de 18% del PIB entre 1972-1974 a 21% entre 1979-1981. Los subsidios al consumo de bienes y servicios, en especial los canalizados por medio de las empresas públicas, también sirvieron para contrarrestar la pérdida de poder adquisitivo del sucre y fueron un sacrificio tributario más significativo que los incentivos para la producción. Entre 1974 y 1981 el subsidio implícito a los combustibles, resultante de las diferencias entre los precios internos y los internacionales, representó 4% del PIB,

43 En todo caso, en los años del *boom* petrolero el impuesto a la renta pagado por los hogares se redujo de 1,7% del PIB (1972) a 1% (entre 1974 y 1979).

suficiente como para cubrir el déficit del sector público de ese período. Gracias a las transferencias de petróleo realizadas desde la CEPE, las tarifas de los servicios de energía eléctrica de Inecel eran inferiores a los costos de producción.

Los más beneficiados fueron quienes tenían mayor capacidad de gasto. Una de las distorsiones más negativas de la enfermedad holandesa ecuatoriana fue el trucaje de la obligación ciudadana de contribuir al financiamiento del Estado en derecho a participar en la renta petrolera. El petróleo también ayudó a manipular los aranceles para impulsar la industrialización. Según un informe del Banco Mundial de 1983 (de cuando comenzó el desmantelamiento de la protección industrial), comentado por De la Torre, el sector manufacturero se beneficiaba con la prohibición implícita de importar 1030 ítems de la Nabandina, debido a que no se encontraban considerados en las listas de importación.[44] En su mayoría eran bienes finales o insumos producidos en el país; 200 eran alimentos y productos alimenticios y otros 150 eran textiles, vestidos y calzado. Los bienes intermedios que no constaban en las listas eran pocos: 12 productos químicos, 7 productos del caucho, 13 de metales y productos metálicos. Las prohibiciones para importar maquinaria, equipo de transporte y otros productos elaborados (143 partidas en total) se aplicaban a bienes cuya producción había sido asignada a Ecuador en el Pacto Andino (De la Torre, 1987: 181).

A pesar de la protección externa y de la preponderante participación del petróleo en la canasta de exportaciones, en 1975 el déficit de cuenta corriente alcanzó 10,9% del PIB (tabla 2.3). Lo apropiado habría sido reducir la capacidad de absorción de la economía interna, que se encontraba en un boyante 106,3% del PIB, diversificar las fuentes de divisas y los ingresos fiscales, y movilizar el ahorro interno. Para De la Torre, "[u]na política de tipo de cambio (y de tasa de interés) más flexible hubiera sido una mejor decisión" (1987: 187). Pero el camino seguido por las autoridades económicas, ¿fue producto del mal asesoramiento técnico o una de las consecuencias de un golpe

44 La Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, Nabandina, fue aprobada mediante Decisión n.° 51 en el Octavo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, realizado entre el 13 y el 18 de marzo de 1972.

de Estado que, aunque fallido, obligó a una profunda revisión de la orientación económica gestionada por la dictadura del General Rodríguez Lara?

Tabla 2.3
Saldos en cuenta corriente y balance físico, 1970-1980

	Cuenta corriente		Bienes (Valor[1])	Servicios y renta (Valor[1])	Balance físico[2]
	(Valor[1])	% del PIB			
1970	-208,1	15,0	-93,1	-115,0	-88,2
1971	-251,9	15,9	-148,9	-103,0	614,4
1972	-89,7	4,8	42,3	-132,0	-3.768,8
1973	-71,0	2,8	134	-205,0	-9.984,2
1974	-184,5	5,0	159,5	-344,0	-6.773,7
1975	-468,9	10,9	-209,9	-259,0	-6.874,1
1976	-313,7	5,9	-16,7	-297,0	-8.533,3
1977	-425,7	6,3	-7,7	-418,0	-7.276,9
1978	-987,2	12,8	-420,2	-567,0	-7.389,1
1979	-891,3	9,4	-182,3	-709,0	-7.127,8
1980	-919,8	7,8	30,2	-950,0	-5.980,7

[1] Millones de dólares de cada período.
[2] Toneladas.
Fuente: BCE (2002) y Almeida & Almeida (1984).

La política económica del Consejo Supremo de Gobierno toleró la constante presión de los grupos importadores por llevar al límite la capacidad de pago externo del país. Si entre 1970 y 1975 las importaciones representaron en promedio 28% del PIB, entre 1976 y 1981 representaron 29,9% del PIB. Al mismo tiempo, las exportaciones bajaron de 23,5% a 22,7% del PIB, respectivamente. Según De la Torre, "[f]lujos de capitales positivos y ganancias por términos de intercambio respaldados por el *boom* de exportaciones de petróleo produjeron una década de prosperidad económica (1972-81). La apreciación del tipo de cambio efectivo real a lo largo de la década de los años setenta estuvo ligada a la bonanza petrolera" (1987: 189).

De la Torre no vio –o no quiso ver– las disputas entre las diversas facciones con capacidad de incidir en la política pública. La apertura de la cuenta de capitales y la apreciación del tipo de cambio real señalan a los ganadores del relevo político de enero de 1976. Las políticas de fomento a la sustitución de importaciones incorporaban

un sesgo antiexportador que afectó a la mayoría de exportaciones no petroleras, tradicionales o no tradicionales. Los subsidios a las exportaciones y los impuestos sirvieron para recanalizar los efectos de la apreciación del tipo de cambio real, aunque no fueron suficientes para contrarrestar la erosión general de la competitividad.

Las exportaciones no tradicionales tuvieron beneficios como los certificados de abono tributario (CAT) y créditos subsidiados otorgados por el Fopex. Los CAT y el Fopex impulsaron las exportaciones de productos semiprocesados de manteca de cacao, café y pescado. Las exportaciones no tradicionales enfocadas al mercado andino también tuvieron buen desempeño, gracias al trato preferencial recibido por Ecuador y a las ayudas de la ley de fomento industrial. "El alcance del proceso de sustitución de exportaciones se evidencia por el rápido crecimiento –desde una base pequeña– de exportaciones como manteca de cacao, productos del mar y café instantáneo, que incrementaron su participación en las exportaciones no petroleras de 1,5% en 1970 a más del 20% en 1980" (De la Torre, 1987: 204).[45] La mayor diversificación se produjo en los sectores de pesca blanca y camaronero, los únicos productos competitivos, además del petróleo, aparecidos en la década de 1970.

La inversión privada creció desde 15% del PIB en 1970 hasta 19,3% en 1978. Al mismo tiempo la participación del excedente bruto de explotación –la porción correspondiente al capital– se incrementó en 5,5%. Pero entre el inicio de la exportación petrolera y 1979 la participación de las remuneraciones de los empleados en el valor agregado bruto (VAB) retrocedió 1,7% del PIB (tabla 2.4).

El Triunvirato mantuvo la tendencia modernizante del sector agrícola. El financiamiento facilitó la mecanización de la tierra. En la sierra las transformaciones agrarias iniciadas en la década anterior habrían seguido una vía *junker*. En 1974 la estructura de la propiedad agrícola tenía un índice de Gini de 82, por lo que la asimilación de la PEA agrícola adicional se produjo en propiedades de pequeño

45 Las exportaciones no tradicionales evolucionaron desde 15,6% del valor total exportado en 1970 hasta 21,6% en 1979, según se puede corroborar en BCE (2002) *Setenta y cinco años de información estadística*, 1927-2002. Quito: BCE.

tamaño orientadas al mercado interno, en las que la productividad decreció significativamente (Larrea, 2004: 23). Esto incidió en forma negativa en la equidad social

Tabla 2.4

Inversión y distribución del valor agregado bruto (VAB), 1970-1980.

	Inversión[1]			Distribución del VAB	
	Total	Pública	Otros agentes	Remuneración empleados[2]	EBE[2]
1970	21,6	6,6	15,0	32,5	61,9
1971	25,7	7,0	18,7	33,3	59,8
1972	18,4	4,3	14,1	31,7	61,3
1973	16,6	5,0	11,6	29,3	63,6
1974	19,8	6,1	13,6	27,0	65,5
1975	23,1	5,9	17,3	31,2	63,2
1976	21,5	5,7	15,7	31,8	64,0
1977	23,3	5,5	17,8	30,0	66,7
1978	24,7	5,5	19,3	29,8	66,1
1979	23,4	4,7	18,7	29,0	66,8
1980	23,7	5,7	18,0	33,3	62,3

[1] Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (sucres de 1975).
[2] Como porcentaje del valor agregado bruto (pp).
Fuente: Cuentas Nacionales n.º 15 (1992).

La creciente demanda de alimentos originada en ciudades en expansión, la terminación de la red vial, la tendencia a expandir la ganadería en la sierra y a la diversificación de cultivos en la costa (en tierras antes dedicadas al banano), modificó la orientación productiva del sector agrícola. Entre 1970 y 1980 la productividad agrícola declinó (medida como el cociente entre el volumen producido y la superficie cultivada), en especial en la segunda mitad de la década. El banano fue el único producto que incrementó su rendimiento, de 19 tm/ha en 1970 a 27,7 tm/ha en 1980.

Los cambios en el sector agrícola fueron acompañados por las reasignaciones de tierra al amparo de la Ley de Reforma Agraria y por la colonización alentada desde el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (Ierac), que operó según la idea tradicional de "llevar la gente sin tierra a la tierra sin gente" (Wunder 2004: 271). El Ierac exigía a los colonos talar el bosque antes de concederles sus

títulos de propiedad. Entre 1970 y 1980 se adjudicaron 1 755 296 hectáreas, de las cuales 73% fueron por colonización y 24% por reasignaciones de predios afectados (tabla 2.5).

Con el auge del petróleo se supondría –según los postulados de la enfermedad holandesa– que la deforestación debía desacelerarse, pues Ecuador tenía un flujo creciente de divisas que haría innecesario talar bosques y expandir las exportaciones agrícolas. La apreciación del tipo de cambio real redujo la competitividad de los productos agrícolas transables (entre ellos los productos de la madera), lo que también debía desacelerar la pérdida de bosques (Wunder, 2004: 257). Pero ocurrió lo contrario. El impacto directo de la actividad petrolera en la desaparición del bosque es pequeño, pero los impactos indirectos asociados con la apertura de caminos definidos en función de las necesidades de extracción del recurso son muy intensos. Se estima que entre 1974 y 1983 arribaron al oriente unas 92 700 personas, la mayoría a las zonas de Napo y Sucumbíos. Otros impactos –directos– causados por la contaminación y la pérdida de biodiversidad fueron igual o más importantes.

Tabla 2.5.
Adjudicación legalizada de tierras colonizadas, por región, 1970-1980 (hectáreas)

	Costa	Sierra	Oriente	Galápagos	Total
1970	28.107	25.343	39.172	7	92.628
1971	19.044	19.207	18.481	0	56.732
1972	17.652	18.099	33.367	821	69.939
1973	14.311	19.632	84.991	2.115	121.049
1974	29.748	22.626	74.930	10.912	138.215
1975	23.930	16.885	51.894	615	93.324
1976	31.810	24.814	100.066	2.468	159.158
1977	37.281	27.495	68.930	1.993	135.699
1978	29.119	12.230	102.197	213	143.759
1979	44.667	14.254	92.814		151.736
1980	40.566	19.278	64.810	444	125.097
Total	316.234	219.861	731.654	19.588	1.287.337

Fuente: Almeida & Almeida (1984).

Estos cambios económicos y sociales fueron facilitados por la abundancia proporcionada por el petróleo. Sin embargo, no fueron suficientes. La escasez de ahorro interno ya había sido compensada al inicio de la década de 1970 con deuda externa, recurso fácil durante el resto de esa década gracias a la reducción de la tasa de ganancia en los países capitalistas centrales, a la devaluación del dólar frente al oro y a la plétora de "petrodólares" (Borja, 1990: 84).

En 1970 el saldo de la deuda externa alcanzó los 213,1 millones de dólares. En los años previos a la exportación de petróleo el endeudamiento era necesario para financiar la inversión inicial para la explotación de ese recurso y para costear los crecientes déficit de cuenta corriente. No era imprudente mantener saldos de deuda mayores que las exportaciones totales, dada la inminencia de la exportación de petróleo. En 1971 el servicio de la deuda externa fue superior a las exportaciones en 21,3%.

Desde 1973 la subida de los precios internacionales del petróleo y la acumulación de recursos de crédito aumentaron las disponibilidades internacionales de capitales. El Gobierno ecuatoriano guardó prudencia hasta 1975, cuando la relación deuda externa a PIB llegó a 9,5%. Pero en diciembre de ese año el saldo final se incrementó a 25% del PIB y el año siguiente el Triunvirato militar consintió la política de "endeudamiento agresivo".

El costo de los préstamos internacionales facilitó el endeudamiento. Entre 1974 y 1975 la tasa de interés real del dólar estadounidense se mantuvo en -0,75% mientras que la inflación alcanzó un promedio de 10%. Pero en la segunda mitad de la década las tasas de interés tomaron otro rumbo; entre 1977 y 1981 la tasa libor pasó de un nivel real negativo a otro positivo, cercano a 14%. Esto no fue suficiente para disuadir al Triunvirato, de manera que entre 1977 y 1979 la deuda externa pública creció 348% y su servicio (capital más intereses) pasó de 110,6 millones de dólares a 1147,2 millones por año.

El endeudamiento privado fue menos voluminoso, pero más agresivo, con un crecimiento de más de 2000% en la segunda mitad de la década. En 1970 significó menos de una veinteava parte de la deuda externa total y para 1980 fue casi una cuarta parte. El servicio de la

deuda privada (capital más intereses) ascendió en 1979 a 451,7 millones de dólares, es decir, 45,6% del total de exportaciones no petroleras de ese año. El tipo de cambio y tasas de interés reales negativas ayudaron a reenviar hacia el exterior una porción significativa de esos recursos (Acosta, 1994: 224).

Una inflación moderada y relativamente estable, y términos de intercambio favorables (salvo en 1978), determinaron el curso de acción del Triunvirato. Pero ese patrón de crecimiento era incompatible con la sostenibilidad de largo plazo de la balanza de pagos. Luego de 1975 el Gobierno ya no pudo recurrir a la renta petrolera para incrementar el gasto o para mantener su posición de acreedor neto del BCE. Era necesario frenar el crecimiento del gasto y modificar la tasa de interés, el tipo de cambio y la política tributaria. Pero no se hizo nada de esto y se permitió que la absorción siga creciendo, a razón de 107,2% del PIB, en promedio, durante el resto de la década.

La prosperidad económica alcanzada en la segunda parte de la década de 1970 se logró a costa de crecientes desequilibrios macroeconómicos. Para facilitar el endeudamiento externo, en diciembre de 1976 se suspendió el Comité de Crédito Externo (Decreto Supremo. n.º 1.043, de 30/12/1976). Ese año el saldo de la deuda externa creció 35,2%.

Entre 1976 y 1979 se fortaleció el crédito del BCE dedicado a la agricultura y a la industria; se fijaron tasas de redescuento preferentes para bancos domiciliados fuera de Quito y Guayaquil y se eliminaron los límites a la concesión de créditos. También se redujeron los permisos de importación previa aplicables a las importaciones de la lista I-B. Estas medidas provocaron un fuerte crecimiento del crédito interno neto del BCE a los bancos y empresarios privados, y expandieron la oferta de dinero. En septiembre de 1977 la Junta Monetaria prohibió al sector público usar recursos de endeudamiento externo para financiar gasto interno, tratando de frenar la monetización de las reservas internacionales. Las operaciones de mercado abierto ganaron importancia, pues al mismo tiempo que absorbían excesos de liquidez, proveían al BCE con recursos que podían ser canalizados en forma selectiva hacia los sectores prioritarios.

Entre 1970 y 1980 el PIB real creció 134,6% (tabla 2.2), pero el saldo de la deuda externa, que en 1970 representó 15,4% del PIB, en 1980 se duplicó hasta representar 30%. El servicio creció de 28,3 millones de dólares (14,9% de las exportaciones) a 1406,1 millones (56,1% de las exportaciones). Y los desembolsos, que en 1970 fueron de 48,2 millones de dólares, en 1980 se elevaron a 1949,8 millones (77,8% de las exportaciones de ese año).

La banca pública tuvo una activa participación en la canalización de la renta petrolera hacia el sector productivo, en especial hacia la industria, aunque nunca se pudo evitar que buena parte de esos recursos salieran del país. El BCE ejercía funciones de emisor de dinero, de coordinador y regulador bancario, de controlador cambiario y además apoyaba al sector productivo canalizando recursos mediante el sistema bancario privado, el BNF y directamente. Entre 1970 y 1980 el crédito concedido por el BCE a la industria, comercio y sector agrícola creció más de seis veces (en valores nominales). Estas competencias fueron establecidas en 1948, con la Ley de Régimen Monetario elaborada por Robert Triffin. Triffin encabezó la primera misión pedida por Ecuador al FMI para actualizar la organización y capacidades del BCE, de acuerdo con la visión prevaleciente en esa época, según la cual el objetivo básico de una entidad de emisión debía ser contrarrestar los ciclos económicos tanto como evitar las crisis de la balanza de pagos.

Uno de los mecanismos más empleados en este proceso fue el de fondos financieros. Mientras los flujos de crédito originados en el BCE y en el BNF crecieron por factores de 2,9 y 2,3 respectivamente, los flujos de crédito originados en los bancos privados solo crecieron 1,7 veces (De la Torre, 1987: 136).

La preocupación de los intermediarios privados por captar los ahorros del público pasó a segundo plano. Los recursos "propios" de los bancos comerciales se fueron achicando. Entre 1970 y 1980 las tasas de interés pagadas por los bancos privados se mantuvieron en 6%, mientras que las cajas de ahorro y mutualistas pagaron hasta 7%. Pero entre 1972 y 1980 la inflación sobrepasó el 10% anual y, en consecuencia, los depósitos de ahorro pagaban tasas de interés reales negativas.

En ese ambiente financiero los bancos privados se convirtieron en una especie de intermediarios de los fondos del BCE y mantener depósitos de ahorro fue una alternativa para perder menos capital.

Una de las peores consecuencias de las tasas de interés reales negativas fue la constante reducción de la cantidad de recursos que podía intermediar el sistema bancario. "Medidos a precios constantes, entre 1972 y 1980 los saldos a final de año de depósitos a plazo y de ahorro en los bancos privados decayeron alrededor de 7%. Y como porcentaje del PIB, esos depósitos bajaron de 5,3% en 1972 a 2,6% en 1980" (De la Torre, 1987:154). El ahorro privado que no se depositó en el sistema financiero sirvió para comprar bonos de estabilización emitidos por el BCE, que pagaban hasta 12% de interés anual. La mejor opción era comprar bienes raíces, que gracias al efecto gasto del *boom* petrolero ofrecían la mejor tasa de beneficio. Otra alternativa de los ahorristas para evitar las tasas de interés negativas del sistema financiero era la compra de activos extranjeros, desde bienes raíces en Miami hasta títulos financieros denominados en moneda extranjera.

El BNF era la principal entidad estatal de desarrollo. Otorgaba crédito al sector agropecuario, a la pequeña industria, a la artesanía, al turismo y a las actividades forestales; participaba junto a los ministerios de agricultura y de industrias en la formulación de la política económica; y ejercía funciones de asesoramiento para la fijación de precios agrícolas, políticas de comercialización (interna y externa) y políticas de fomento de la pequeña industria y artesanía. Además, era accionista de varias empresas de economía mixta y recibía el apoyo directo del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y otros organismos internacionales (Bocco, 1987: 94). Las presiones privadas lograron que su participación en la cartera bancaria total se reduzca de 33% en 1975 a 22% en 1980, mientras que la del sistema bancario privado se incrementó de 67% a 78% del total.

Mediante Decreto Supremo n.° 347 (mayo de 1976) el capital de la CFN se incrementó a 2000 millones de sucres y fue autorizada a recibir depósitos a la vista y a contratar sobregiros de corto plazo. La Regulación de Junta Monetaria n.° 872 le permitió negociar aceptaciones bancarias con el BCE. A partir de entonces, más de dos tercios

del crédito de la CFN provinieron de recursos externos a esa entidad canalizados hacia inversiones privadas y mixtas de gran magnitud. La justificación para esto fue la necesidad de mayor eficiencia, pero al mismo tiempo esta decisión promovió, desde el Estado, la segmentación del mercado de crédito, propiciando la diferenciación de las actividades productivas y la acumulación de capital en grupos cercanos a los centros de decisión de la política pública.

Durante la década petrolera el capital y reservas del sistema bancario privado creció 778% (en términos nominales) y su cartera representó en promedio 74,2% de la cartera total. Los bancos estaban concentrados en las provincias de Guayas y Pichincha, y por esos años comenzaron a expandirse hacia las de Los Ríos, Esmeraldas, Manabí, Azuay y Tungurahua. Al final de la década operaban veintisiete bancos comerciales, de los cuales cuatro eran en su totalidad de capital extranjero (Bank of America, Citibank, Holandés Unido y de Londres). El Banco La Previsora era de propiedad del Estado.[46] El sector bancario fue uno de los más favorecidos durante el *boom* petrolero. Aunque en la segunda mitad de la década la economía productiva se desaceleró, las disponibilidades de liquidez provenientes del endeudamiento externo facilitaron a los banqueros obtener rentabilidades de hasta 30% por año.

En 1979 cuatro entidades (Filanbanco, Pichincha, Banco del Pacífico y Banco Popular) disponían de 39,4% del capital total del sistema, de forma que

> tan solo diez personas, las que tienen el mayor capital accionario de las empresas señaladas, controlan el 40% de la actividad financiera y bancaria del país [...] este pequeño número de accionistas, que en su conjunto definen el estilo y dinámica del desarrollo capitalista ecuatoriano, "*son los que deciden las políticas crediticias, los beneficiarios del crédito bancario, las áreas de influencia que crearán las inversiones, con todo el poder económico, responsabilidad social y capacidad de acumulación que ello implica*" (cursivas en el original, Bocco, 1987: 96).

46 Contaba con 15,4% del total de activos consolidados del sistema bancario, 258 000 cuentas de ahorro y 61 000 cuentas corrientes. Fue intervenido en 1977 debido a la vinculación del crédito propiciada por sus administradores. El "proceso de rehabilitación" de esa entidad duró dos años, mediante préstamos del BCE por un monto total de 2900 millones de sucres (Pablo Samaniego y José Villafuerte, 1997: 41-111).

Otro grupo de inversionistas externos, los propietarios de los cuatro bancos extranjeros, reunían en conjunto 13,5% del capital invertido en el sector. En un principio su capacidad para influir en el sistema financiero fue marginal, pero a partir de 1977 intervinieron activamente en la canalización de fondos externos, impulsando el crédito fácil. Al finalizar la década dominaban ese mercado con 70% del total de préstamos externos (Acosta, 1994: 222).

A partir de 1975 comenzaron a cobrar importancia las entidades financieras de capital privado y para 1979 ya operaban diez de ellas con un patrimonio neto de 1368,2 millones de sucres (cuatro en Quito y tres en Guayaquil; Cuenca, Machala y Manta también contaban con sendas compañías financieras). Desde 1980 comenzaron a operar otras tres: Financiera Internacional (Amerafin), Financiera del Sur (Finansur) y Financiera Manabí (Fimasa).[47]

Las inversiones de ecuatorianos en el exterior se incrementaron, en especial en el estado de Florida (EE. UU.), en el que los capitales ecuatorianos ocupaban el tercer lugar de importancia, detrás de los mexicanos y venezolanos. La apertura de sucursales de los bancos del Pichincha y del Pacífico en EE. UU. y Panamá contribuyó a facilitar estos flujos.

Según De la Torre, al final de la década de 1970:

> Las autoridades económicas parecían haberse adherido con obstinación a nociones keynesianas simplistas: el ingreso se veía como el principal, si no el único, determinante del ahorro; se pensaba que se requería tasas de interés bajas y constantes para estabilizar la volatilidad de la acumulación de capital; y que una forma importante de controlar la especulación de los mercados financieros privados era incrementar la presencia del Estado en ellos (De la Torre, 1987: 159-160).

De la Torre omite considerar las estrechas vinculaciones de los grupos de poder con el Gobierno militar y prefiere asumir que lo que ocurría era un problema de deficiente interpretación y aplicación de

47 En 1969, con el impulso de la CFN, se crearon las bolsas de valores de Quito y Guayaquil, en una atmósfera institucional poco propicia para transparentar la información societaria indispensable para democratizar la acumulación del capital.

la teoría económica. En 1975 el sector industrial captó 20,1% del crédito total y para 1980 recibió 30,1% del total, mientras que el sector agropecuario captó casi 21% del crédito total y 17,3%, respectivamente. Esta política benefició a un sector industrial liderado por un conjunto de grupos económicos con participación extranjera "cuya hegemonía repercutió en la deformación oligopólica del mercado, de las inversiones y de la propiedad" (Bocco, 1987: 118). La burguesía emergente aliada con los intereses de los grupos urbano-industriales usuarios de las nuevas disponibilidades financieras amplió su poder político. En el nuevo escenario financiero surgieron grupos como Proinco (quiteño) o Banco Continental (guayaquileño), con gran capacidad de negociación. La modernidad la encarnaban nuevos "grupos corporativos" como el Banco del Pacífico, nacido de la acumulación del banano, pero con inversiones en la industria y en los servicios; y el Banco Popular, notable por su capacidad de cabildeo político.

Los sectores expuestos a la competencia externa tuvieron un desempeño muy pobre, dada la tendencia a la apreciación del tipo cambio real. Entre 1970 y 1980 la agricultura, caza, silvicultura y pesca experimentó una tasa de crecimiento promedio anual de 3,4% y muchas subramas tuvieron retrocesos significativos.

Desde la década de 1960 la producción nacional de trigo estuvo expuesta a la competencia estadounidense de trigo subsidiado. El precio interno creció menos que el precio internacional y el rápido declive de la producción interna fue compensado con importaciones para satisfacer un consumo creciente, a precios inferiores a los internacionales. El subsidio contribuyó a alterar el patrón alimenticio de la población, reduciendo el consumo de maíz suave y cebada, cuyo cultivo se redujo en forma significativa (tabla 2.6). "[E]l rápido crecimiento de los ingresos, en especial entre las clases medias urbanas, produjo mayores beneficios para productores de bienes con alta elasticidad ingreso de la demanda, como carne de res y productos lácteos, mientras que en el caso opuesto se encontraban los productores de granos" (De la Torre, 1987: 193).

Tabla 2.6
Superficie cosechada y producción agrícola 1970 y 1980: principales productos

	1970		1980		Variación	
	Volumen[1]	Superficie[2]	Volumen[1]	Superficie[2]	Volumen	Superficie
Arroz pilado	117,2	86,6	437,2	139,1	273,1	60,6
Maíz duro	101,5	110,7	269,0	182,8	165,0	65,1
Plátano	449,0	35,9	744,0	64,6	65,7	79,8
Palma africana	0,0	6,9	372,4	29,1		321,9
Algodón en rama	7,6	8,7	7,8	9,9	3,6	14,0
Papas	541,8	47,2	389,6	33,5	-28,1	-29,1
Yuca	371,4	34,8	239,2	24,0	-35,6	-31,0
Cebolla	94,9	9,7	50,7	5,8	-46,6	-40,6
Trigo	68,5	76,2	25,2	24,5	-63,2	-67,9
Maíz suave	168,0	211,5	56,8	62,3	-66,2	-70,5
Cebada	110,0	133,9	25,0	30,7	-77,3	-77,1
Banano	3687,7	193,6	1677,6	60,6	-54,5	-68,7
Café	60,4	214,8	97,3	345,0	61,0	60,6
Cacao	53,6	228,3	48,7	265,1	-9,2	16,1
Abacá	3,6	1,9	18,3	20,8	408,8	1023,4

[1] Miles de toneladas métricas.
[2] Miles de hectáreas.
Fuente: Almeida & Almeida (1984).

La política cambiaria afectó negativamente a las exportaciones tradicionales y a la producción para el mercado interno expuesta a la competencia externa. El *boom* aceleró la transición hacia la producción agrícola a gran escala de frutas, cultivos industriales y ganado. Los cultivos con el mayor crecimiento fueron la palma africana, el algodón, el maíz duro y el abacá (tabla 2.7) que, además de los beneficios directos, también se favorecieron de los incentivos otorgados a la agroindustria. Asimismo, la ganadería de mediana y gran escala experimentó significativos incrementos de productividad. En el lado opuesto, la producción de legumbres, vegetales y raíces se relegó a unidades agrícolas campesinas que se estancaron o decrecieron. Con excepción de los productores de papa y tomate, las políticas de apoyo a los pequeños agricultores no surtieron efecto. Entre 1970 y 1980 el producto de la rama agricultura, caza, silvicultura y pesca se redujo de 25% del PIB no petrolero a 16,1%.

2.4. El fin del *boom* del petróleo y el retorno a la democracia

La política económica del Triunvirato reanimó la protesta social. Las manifestaciones de descontento por los incrementos de precios y el congelamiento de los salarios fueron reprimidas con severidad. Las centrales sindicales buscaron acelerar el proceso de retorno a la democracia. El 18 de mayo de 1977 el Frente Unitario de Trabajadores realizó la segunda huelga nacional. Esto probó la magnitud alcanzada por el proceso de industrialización pero, sin el respaldo de choferes y estudiantes, no tuvo mayor resonancia y el Gobierno declaró que había sido un "total fracaso" (Durán Barba, 2005: 269). Tal vez tenía razón, dada la limitada participación del empleo industrial en el total de asalariados, debido a la tendencia a intensificar el capital de la industrialización de esa década.

La represión continuó hasta alcanzar un punto culminante en Aztra (ingenio azucarero con unas 12 000 hectáreas de cultivos de caña de azúcar), el 18 de octubre de 1977. La protesta de los trabajadores para exigir el cumplimiento de su derecho a participar con 20% en el incremento del precio del azúcar, acordado en el contrato colectivo, fue reprimida con violencia. Según la versión oficial, la acción policial habría cobrado 25 víctimas mortales; "[s]egún la versión de los sindicatos, cerca de 100 trabajadores murieron asesinados debido a lo brutal de la represión [...]. La verdad es que luego se comprobó la falsedad de las autopsias [...] y los jueces que absolvieron a los autores de la masacre terminaron siendo encausados..." (Durán, 2005: 269). La escalada represiva también se dirigió contra la Unión Nacional de Educadores (UNE) y los movimientos estudiantiles. Para Agustín Cueva, se trataba "simplemente, de crear las condiciones de 'viabilidad' de la democracia burguesa" (Cueva, 1981: 139).

El endeudamiento externo y la expansión del crédito no pudieron evitar la desaceleración de la economía. La tasa de crecimiento del PIB bajó de un promedio anual de 11,6% entre 1971 y 1975 a 6,5% entre 1976 y 1980. La tasa de inversión privada se mantuvo cercana al 18% gracias al endeudamiento externo (tabla 2.4). Entre 1977 y 1978 se contrajo deuda externa por unos 1400 millones de dólares, lo que no evitó el desprestigio del Gobierno que, sumado al

descontento popular y a la desaceleración económica, apresuró el "retiro a los cuarteles".

A lo largo de la década petrolera los sectores formales urbanos se mostraron dispuestos a absorber la mano de obra redundante, aunque las preferencias empresariales limitaron la generación de puestos de trabajo en la industria manufacturera. "La transformación más importante en la estructura de la fuerza de trabajo fue la marcada declinación de la agricultura. [...] se produjo tanto una desproletarización de la agricultura como una reducción del empleo sectorial –que bajó de cerca de la mitad de la fuerza de trabajo total en 1974 a solo un tercio en 1982" (Larrea, 2006: 98).

El *boom* influyó poco en el desempleo urbano. En 1977 este era de 5,8%, mientras que en 1968 se lo estimó en 5,5%. Según De la Torre, estas tasas de desempleo relativamente bajas y estables "se explican en lo fundamental por la ausencia de programas de compensación por desempleo u otras formas reticulares de aseguramiento: para la población en edad de trabajar, de menores ingresos, la supervivencia excluía la inactividad" (De la Torre, 1987: 211). O, dicho de otra manera, sin seguro de desempleo, si la fuerza laboral no calificada quería sobrevivir, debía encontrar empleo. El sector agrícola, que en 1970 ocupaba el 56% de la PEA total, en 1980 redujo su participación a 48,3%. Esta disminución no fue compensada con creación de nuevos empleos en una industria que crecía casi al 9% anual. Durante el período 1974-1982 el empleo en la manufactura se incrementó menos de un punto porcentual, de 12,2% a 13% de la PEA.

Carlos Larrea constata que la mayor parte del trabajo desplazado desde la agricultura se transfirió al sector terciario y –en menor medida– a la construcción. La PEA en las actividades terciarias creció de 31% en 1974 a 42% en 1982. Según De la Torre, en la construcción el empleo creció a una tasa anual promedio de 7,6%, mucho más rápido que el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana, lo que prueba los efectos de la enfermedad holandesa. Según la estadística procesada para esta investigación, entre 1970 y 1980 la construcción absorbió 6% del incremento total de la PEA.

Para De la Torre, "el empleo en el sector construcción, que puede ser considerado como empleo formal, se expandió muy rápido" (1987: 215). Pero, ¿se puede considerar empleo formal al demandado por el sector de la construcción en la década de 1970? Inestabilidad, jornadas superiores a ocho horas por día, carencia de seguridad social... hacen que la apreciación de De la Torre sea incorrecta. El crecimiento del autoempleo en el comercio y en el transporte, de casi 70 000 personas, equivalente a una cuarta parte de la creación neta de empleos de ese período, confirma la rápida expansión del sector informal.

Al mediar la década de 1970, 52% de la fuerza laboral urbana percibía un salario inferior al mínimo, empleada en pequeñas empresas o autoempleada. El salario mínimo agrícola creció menos que el urbano y solo al final de la década.

Tabla 2.7

Distribución del ingreso en la población urbana empleada, 1968 y 1975 (como porcentaje del ingreso total en sucres de 1975)

Población (%)	1968	1975
0-20	3,4	3,0
20-50	12,6	16,0
50-75	20,7	23,5
75-90	23,0	23,3
90-95	12,7	10,7
95-99,5	23,0	18,6
99,5-100	4,0	4,9
Total	100,0	100,0
Coeficiente de Gini	0,507	0,454

Fuente: Larrea (1992).

La comparación de las cifras disponibles para 1968 y 1975 indica que el inicio del *boom* petrolero produjo una redistribución del ingreso progresiva que benefició a los hogares urbanos de ingresos medios. La tabla 2.7 muestra que las clases medias urbanas incrementaron 3,3% su participación en el ingreso total. Pero el 20% más pobre la redujo en 0,4%, mientras que el grupo más rico (99,5% - 100%) la incrementó en casi un punto porcentual. Esto se confirma con el retroceso del coeficiente de Gini, que bajó de 0,507 a 0,454.

El *boom* petrolero mejoró la satisfacción de necesidades básicas y redujo la incidencia de la pobreza, en especial por la significativa expansión de los servicios públicos. La tasa de analfabetismo declinó de 23,7% en 1974 a 14,8% en 1982 y la escolaridad media de la población subió de 3,6 a 4,7 años. La esperanza de vida al nacer también creció, de 58,9 años en 1970-75 a 64,3 años en 1980-85, y la mortalidad infantil descendió en forma significativa (Larrea, 2006: 97).

Entre 1968 y 1982 se produjo un incremento de 11% en la tasa de alfabetización, con una población que crecía a una tasa promedio anual de alrededor de 3%. Esto fue posible mediante la duplicación del número de profesores y la incorporación de 4516 unidades educativas, en todos los niveles de educación pública, más una contraparte no cuantificada en los servicios de educación privada (Almeida y Almeida, 1984: 395; BCE, 2002: 217).

En salud pública el esfuerzo fue cuantitativa y cualitativamente distinto al de años anteriores, si se atiende a la información presentada por el Banco Mundial. La esperanza de vida al nacer de los ecuatorianos habría aumentado de 58 años en 1970 a 63 años en 1980. Asimismo, la mortalidad infantil en niños menores de cinco años habría descendido de 130 por 1000 a 94 por 1000 niños nacidos vivos. Las condiciones de la vivienda mejoraron sustancialmente: la vivienda considerada "adecuada" pasó de 37,8% del total de viviendas en 1974 a 63,5% en 1982.

La expansión de la demanda de empleo formal estuvo acompañada por un incremento de las afiliaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en proporción superior al crecimiento de la PEA: los 308 347 afiliados registrados en 1970 (equivalentes a 15,9% de la PEA) se incrementaron a 555 335 (equivalentes a 20,4% de la PEA) en 1980 (Almeida y Almeida, 1984: 437).

Durante toda la década la inversión pública fue en promedio equivalente a 5,6% del PIB (tabla 2.4). Las obras de mayor relevancia fueron la electrificación y la red vial. El Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel, creado en 1961) fue uno de los mayores partícipes de la renta petrolera (entre 1972 y 1980 recibió poco más del 11% del total) con lo que financió buena parte del Plan Nacional de

Electrificación 1971-1985. Se construyeron dos tipos de redes eléctricas: el Sistema Nacional Interconectado, con cuatro grandes proyectos hidroeléctricos (Pisayambo, Paute, Toachi y Montúfar) y otros menores;[48] y los sistemas eléctricos regionales.[49]

La generación eléctrica creció 290%. Pero la generación térmica se multiplicó por cinco veces. En 1970 el 74,5% de la oferta de energía primaria estaba compuesta por leña y otros productos de la biomasa, que fueron remplazados por el petróleo, de forma que para 1980 este llegó a representar más de 91% de la oferta energética nacional (Acosta, 1997: 62).

El transporte se constituyó en el sector de mayor crecimiento de la demanda de energía, para satisfacer a un parque automotor que en 1979 llegó a matricular 200 894 vehículos, tres veces más que los 63 432 vehículos matriculados en 1970. Al mismo tiempo, en esta década desapareció el ferrocarril.[50] En forma paradójica, la participación en la demanda del sector residencial, comercio y alumbrado público se redujo de 58,2% en 1970 a 32,3% en 1980, tendencia contraria al crecimiento de la población urbana, lo que se explicaría en las condiciones de precariedad prevalecientes en el proceso de urbanización.

El Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones (Ietel, creado en octubre de 1972) duplicó el número de abonados de telefonía: la penetración de este servicio pasó de 16 en 1970 a 27,2 en 1980.

El crecimiento de la producción industrial fue superior al de los demás sectores (con excepción del petróleo y del transporte), pero la intensificación del uso de capital anuló la posibilidad de incorporar la creciente población activa. Esa intensificación, y la carencia de encadenamientos internos, profundizaron la dependencia externa del sector. Una actitud social adversa a la democratización del crédito,

48 Como Ambi, Guangopolo, Cumbayá, Alao, Saymirín, Pasochoa, Nayón, La Mica, Chimbo, Daule-Peripa, Jubones, Sabanilla, Quijos, Puyango-Tumbes, San Miguel, Tutanangoza, Misahuallí.

49 Como Esmeraldas, Manabí Quevedo-Santo Domingo, Guayaquil-Balzar, Milagro-Babahoyo, Salinas-Santa Elena, El Oro, Tulcán-Ibarra, Quito, Riobamba-Ambato, Cuenca-Azogues, Loja, Región Oriental y Galápagos (Paz y Miño, 2002).

50 Para 1984, el transporte por ferrocarril apenas movilizó 10 639 toneladas, y prácticamente toda la carga pesada se movilizaba en camiones.

promovida desde el Estado y amplificada por el sector financiero, forjó una fuerte concentración de la propiedad en torno a grupos económicos que incrementaron su capacidad para incidir en la política pública.

En esta antesala de la crisis de 1982, el retorno a la democracia tutelado por los militares no contempló una asamblea constituyente. La "restructuración jurídica del Estado" se emprendió mediante una invitación al diálogo en varias comisiones que debían preparar una nueva ley de partidos políticos y dos borradores de sendas constituciones que serían sometidas a votación en referéndum, el 15 de enero de 1978. Los electores prefirieron el proyecto de constitución más progresista, pero que inhabilitaba a ejercer la presidencia de la República a las personas cuyos padre o madre no eran ecuatorianos con lo que, una vez más, Asaad Bucaram (cuyos padres eran de nacionalidad libanesa) no pudo aspirar a la presidencia.

El cambio de régimen político se desarrolló en forma simultánea con la desaceleración del crecimiento, persistentes manifestaciones de "desequilibrios" económicos, la recesión mundial y la emergencia de ideologías neoconservadoras. El esquema de retorno a la democracia cumplió con las exigencias de una oligarquía resentida porque se le había usurpado el usufructo directo de la renta petrolera. La participación popular se redujo en la práctica casi al ejercicio del sufragio para decidir por las opciones constitucionales y presidenciales.

CAPÍTULO TERCERO

3. Ajustes macroeconómicos, deuda externa y desastres naturales

En la década de 1980 tres Gobiernos elegidos democráticamente gestionaron la economía ecuatoriana –ya afectada de enfermedad holandesa– en medio de la recesión mundial, de catástrofes naturales, inflación y crisis. La política económica cambió de objetivo y la industrialización fue reemplazada por el control de los equilibrios macroeconómicos para asegurar el servicio de las deudas externas contraídas en la década de 1970. El cambio político de 1979 no alteró la confianza depositada en el petróleo como fuente de ingresos y como factor de apalancamiento financiero. Pero la sucesión de los déficit fiscal y externo, el cambio de condiciones de los mercados internacionales y el conflicto fronterizo de 1981 precipitaron la crisis. Sin embargo, para que esta se evidencie harían falta otros eventos, que iniciaron un período de bajo crecimiento, inflación y ajustes macroeconómicos.

Jaime Roldós ganó las elecciones con 68,5% de los votos del padrón electoral. Tuvo el respaldo de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), liderada por su tío político, Asaad Bucaram. La CFP era un "movimiento populista sin un programa definido" (Thoumi y Grindle, 1992: 34) y su líder cargaba la doble frustración del bloqueo a sus propias pretensiones presidenciales, en 1972 y en 1978. Roldós tomó posesión el 10 de agosto de 1979 con una Constitución elegida mediante referéndum que amplió el derecho al voto a los analfabetos.[51] Se estableció un legislativo unicameral (Cámara Nacional de Representantes); el Ejecutivo podía recurrir a poderes de emergencia; y las reelecciones de presidente y diputados a período seguido quedaron prohibidas. En temas económicos las diferencias entre ganadores y perdedores eran casi inexistentes. Para José Moncada, los

51 Lo que para 1984 expandiría el electorado a más de dos millones de votantes (Conaghan, 2003: 219).

"21 puntos programáticos" del binomio Roldós-Hurtado fueron tan sugerentes y atractivos como ocho años antes lo fueron los planteamientos de la Filosofía y Plan de Acción del gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas (Moncada, 1982: 62).

Como si tratara de poner fin al populismo de Velasco Ibarra, la Constitución aprobada propuso reducir el número de partidos políticos y estabilizar el sistema democrático. La Ley de Elecciones y la Ley de Partidos Políticos (Decreto Supremo n.º 2.262 de 28 de febrero de 1978) regularon la transición democrática. Solo podían participar en elecciones candidatos afiliados a partidos reconocidos. Estos debían tener una declaración de principios ideológicos, programa de gobierno, directorio, un número de afiliados de al menos 1,5% del total del padrón electoral. Debían acreditar que tenían alcance nacional o al menos en diez provincias, de las cuales tres debían estar entre las de mayor población. Se prohibieron las alianzas para elecciones pluripersonales y, para mantenerse vigentes, los partidos debían participar en elecciones en por lo menos diez provincias y alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas al menos 5% de los votos válidos.

Pero los resultados obtenidos fueron distintos a los esperados, ya que "...a lo largo de los primeros cuatro años de gobierno democrático, nunca hubo menos de 10 bloques partidistas (agosto de 1979) y en un momento (mayo de 1983) el número ascendió a 16" (Mills, 1984: 54). Se desarrolló un "sistema multipartidario extremo" nucleado por cinco partidos.[52] El electorado no demostró fidelidad a los líderes políticos y los partidos no estrecharon sus vínculos con los grupos sociales organizados (trabajadores, campesinos, indígenas). La filiación partidaria tampoco fue estable y, a despecho de los objetivos buscados, el moderno régimen de partidos ideado en 1978 se convirtió en un sistema de "políticos flotantes" (Conaghan, 2003: 222).[53] La crisis económica agravó esta situación: al asociar

52 Entre 1978 y 1992 adquirieron personería jurídica 23 partidos políticos (Conaghan, 2003: 220).

53 Esta conducta política fue bautizada como "camisetazo". Uno de los primeros camisetazos lo protagonizó en enero de 1981 Heinz Moeller Freile, representante por la Coalición Institucionalista Democrática, CID (*El Comercio*, 15/1/1981: A-3). Moeller alegó discrepancias con el líder de ese partido, Otto Arosemena Gómez, para, al poco tiempo, recalar en otra agrupación en franco ascenso, como era el Partido Social Cristiano (PSC).

la gestión pública a un determinado partido, dada la persistencia de la crisis, los votantes lo "castigaban" negándole el voto. Por esta razón, los políticos de cualquier ideología buscaban tomar distancia del Gobierno de turno.

Esta distancia se comenzó a evidenciar con la crítica recepción dada por los voceros de las cámaras empresariales al *Plan Nacional de Desarrollo 1980-84*, preparado por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), encabezado por el vicepresidente Osvaldo Hurtado, y presentado al país a mediados de 1980.[54] Esta situación tuvo dos consecuencias: reacciones políticas directas mediante acciones de rechazo de hecho (huelgas de trabajadores, paros, interrupción de actividades) y el fortalecimiento de caudillismos enraizados en clientelas de migrantes e informales de la ciudad y del campo. Al alejarse de la sociedad, los partidos se convirtieron en maquinarias electoreras y fueron marginados del proceso de formulación de políticas, en especial de las económicas. Los presidentes y sus "equipos" fueron más receptivos a las presiones externas y gremiales (cámaras de comercio, industrias y agricultura) que a las sugerencias de sus copartidarios.

Los equipos económicos se formaron con conspicuos representantes de grupos financieros y empresariales. En 1980 la presidencia de la Junta Monetaria fue asumida por el hermano del presidente de la República y abogado de bancos, León Roldós; el Ministerio de Finanzas, por el propietario de la más importante casa de cambios de Quito, vinculado al Banco de la Producción, Rodrigo Paz; y el Ministerio de Recursos Naturales, por el banquero guayaquileño César Robalino. Así, durante la década de 1980 los partidos políticos se fueron distanciando de las entidades clave del Estado y desvinculando de sus electores (Conaghan, 2003: 220-221).

Con Jaime Roldós se impuso la "fuerza del cambio", que "consistía en un sentimiento amalgamado y difuso en favor de las transformaciones democráticas" (Cueva, 1981: 140). En el acto de transmisión de mando, Roldós afirmó que asumía el compromiso de

54 La Junapla se transformó en Conade en 1979.

> echar a andar un paralítico. Así queda el país luego de las tres dictaduras [...] Recibimos un país con una economía desequilibrada, y más allá de la metáfora tecnocrática está una realidad a la que no es fácil escapar [...] Según nuestros técnicos, la deuda pública externa se acerca a los cuatro mil millones de dólares, lo que significa que al pago de amortizaciones e intereses debe destinarse más de un tercio de nuestras exportaciones [...] Y a todo esto hay que agregar la tasa de inflación que unos la fijan en el 12 por ciento y otros entre el 14 y el 15 por ciento anual (Cueva, 1981: 141).

El énfasis de este discurso se trocó, en la práctica, en carencia casi total de iniciativa. La política económica de la segunda mitad de 1979 se limitó a gestionar la situación heredada, excepto por las medidas tomadas en octubre de 1979 para ganar el favor de los electores: la duplicación del salario mínimo de 2000 a 4000 sucres, la jubilación de la mujer a los 25 años de trabajo y la reducción de la semana laboral de 44 a 40 horas.

1980 fue un año tormentoso. "La CFP candidatizó a Roldós para presidente de la República. Triunfa Roldós y de inmediato este partido con su jefe absoluto Bucaram se convierte en el enemigo número uno, implacable y violento" (*El Comercio*, 1/1/1981: A-1). Por entonces la bonanza petrolera todavía parecía suficientemente sólida como para permitir la acre disputa entre la vieja guardia "cefepista" y el grupo de jóvenes asimilados por Roldós, con el respaldo de un petróleo en 40 dólares por barril (Thoumi y Grindle, 1992: 36). La confianza que se tenía en este recurso era comprensible, si se considera que de los 375 pozos perforados desde 1964, 83% estaban en producción (véase tabla A 1.1 en anexo 1) y el precio internacional del crudo seguía en ascenso.

Tabla 3.1
Pozos perforados en el oriente (al 15 de octubre de 1981)

Empresa	Operación	Pozos secos o no comerciales	Pozos productivos	Pozos en perforación	Total pozos perforados
Shell	1939-1950	6	0	0	6
Texaco-Gulf (CEPE-Texaco)	1964-	22	247	1	270
Minas y Petróleos	1964-1973	2	4	0	6
Anglo-Superior Union-Standard (California)	1968-	8	2	0	10
Cayman (CEPE-CEPCO)	1970-	4	13	0	17
Amoco	1970-1972	2	0	0	2
Grace	1968-1973	6	0	0	6
OKC	1970-1976	4	0	0	4
Shenandoa	1968-1973	1	0	0	1
YPF (CEPE-YPF)	1975-	2	1	0	3
CEPE	1976-	7	46	3	56
Total		64	313	4	381

Fuente: Bucaram (1983).

La confianza en el petróleo era generalizada, por lo que "[l]a coalición de Gobierno estaba firmemente comprometida a continuar la estrategia de desarrollo liderada por el sector público, que había moldeado la inversión y regulación públicas desde los años sesentas" (Thoumi y Grindle, 1992: 35). El Gobierno quería aumentar los ingresos petroleros fortaleciendo a la CEPE, atrayendo inversión extranjera y promoviendo la exploración.

La CFP y la Democracia Popular (DP), el partido de Hurtado, lograron mayoría legislativa con el apoyo de la Izquierda Democrática, ID (63,4% de las 71 curules del congreso unicameral). La discusión política se concentró en la legitimidad de las nuevas instituciones creadas por la Constitución; pocos estaban preocupados por las consecuencias del déficit comercial y fiscal, y por el creciente endeudamiento externo. En el frente interno, la mayor preocupación de Roldós era la oposición de la Cámara Nacional de Representantes, presidida por su tío político. Para ampliar su base popular, el Ejecutivo congeló las tarifas telefónicas, de agua y energía eléctrica, así como los precios

de algunos productos de primera necesidad, medicinas y transporte. Estas decisiones agravaron el déficit fiscal.

La disputa política por controlar el rumbo de la economía "se ejemplifica claramente por el proyecto de ley presentado al Congreso por Asaad Bucaram inmediatamente después de la toma de posesión del presidente Roldós, en el que propuso revaluar el sucre en 20% con el fin de combatir la inflación" (Thoumi y Grindle, 1992: 94). Esta iniciativa iba en una dirección opuesta a la que ya parecía indispensable, pero habría beneficiado a grupos específicos de importadores. Bucaram trató por todos los medios de desestabilizar al Ejecutivo. Propuso la destitución del presidente del Conade, para asumir el control de esa entidad. En la Asamblea la violencia alcanzó niveles intolerables. El diputado Otto Arosemena (CID) acudía armado al Palacio Legislativo, e incluso llegó a disparar contra el representante conservador Pablo Dávalos, a quien hirió en una pierna.

En diciembre de 1979 Roldós anunció un plebiscito para disolver la Cámara Nacional de Representantes. Esta amenaza fue evitada por la intervención de un grupo de "notables".[55] El costo político más trascendente de este bloqueo fue la inhibición permanente, durante años, de la participación democrática. "Significó el resurgimiento y reivindicación de la democracia tradicional ecuatoriana, una democracia fundada en la hegemonía política de los dueños del aparato productivo del país quienes pactaban entre sí para repartirse el poder político y para respaldar o resistir al gobierno de turno" (Mills, 1984: 53-54).

Luego de este percance el Ejecutivo se vio obligado a negociar, una y otra vez, pactos efímeros con los parlamentarios. Su autonomía se limitó frente a partidos que se aliaban en busca de cuotas de poder. La pugna recrudeció en mayo de 1980, cuando la Cámara de Representantes interpeló al ministro de Gobierno Carlos Feraud Blum por supuestas violaciones a los derechos humanos cometidas por el intendente de Guayaquil (Abdalá Bucaram, cuñado del presidente de la República y sobrino del titular de la función legislativa).

55 Entre ellos Galo Plaza, Andrés F. Córdova, Gonzalo Cordero y Pablo Muñoz Vega (cardenal de Quito).

En 1980 se propuso recurrir al BID para financiar el déficit público. Las importaciones de combustibles crecieron 68,2% (en volumen) y las de alimentos ascendieron a unos 120 millones de dólares (al tipo de cambio oficial). Se importaron 300 000 toneladas de trigo, 40 000 toneladas de cebada, 25 000 toneladas de avena, 6000 toneladas de leche en polvo, 5000 toneladas de lenteja, 25 000 toneladas de arroz y 20 000 toneladas de maíz, entre los principales productos (*El Comercio*, 20/1/1981: A-1).

La más importante carta de presentación de la política social eran 147 millones de sucres (5,9 millones de dólares al tipo de cambio oficial) entregados por el Fondo de Desarrollo Rural Marginal (Foderuma) del BCE a sectores rurales paupérrimos (*El Comercio*, 24/1/1981: A-1).

En veintitrés meses al mando del Ejecutivo, Roldós probó su fidelidad a los principios fundamentales de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Se preocupó de conducir una política exterior independiente, mientras en la interior optó por "reparti[r] prebendas y promov[er] o inaugura[r] obras públicas [...] Por consiguiente, el primer año y medio de gobierno fue de politiquería normal, en que no se le dio mucha atención a temas macroeconómicos [...] Los comentarios y debates diarios estaban enfocados hacia crisis políticas, no económicas" (Thoumi y Grindle, 1992: 36). En el Pacto Andino provocó una reunión celebrada en Riobamba el 11 de septiembre de 1980, en la que se aprobó el fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia (la Doctrina Roldós). Pero las fuentes consultadas para realizar este estudio indican que no comprendió la gravedad de la crisis económica que se cernía sobre el país.

Al comenzar 1981 la *Memoria Anual* del Gerente General del BCE advertía sobre la desaceleración del crecimiento, ocasionada por la disminución de la "producción" de petróleo crudo debida a daños en el oleoducto y a dificultades en su comercialización (BCE, 1999: 15). La tasa de crecimiento del PIB de 1980 fue la más baja de la década, aunque el consumo final de las administraciones públicas creció más de 9%. La inversión total, medida como formación bruta de capital fijo, todavía se mantuvo en un importante 23,7% del PIB, pero la

inversión privada se detuvo como consecuencia de la restricción del crédito, ante la expectativa generada por la elevación de las tasas de interés internacionales (BCE, 1981: 20).

El salario mínimo se había incrementado en 1979 a 2000 sucres y luego a 4000 sucres (octubre de ese año), aplicable desde el 1 de enero de 1980. No obstante, hasta el tercer trimestre de 1980, casi 50% de los trabajadores de Quito y Guayaquil, y 60% en el resto del país, todavía no percibía el incremento salarial (BCE, 1981: 26). Este retraso fue una de las principales causas para que en ese año se presentaran 425 conflictos colectivos, más del doble de los 206 conflictos registrados un año antes. En estas condiciones, el reajuste laboral se completó mediante Decreto Legislativo n.° 43 (1 de octubre de 1980), que recortó la jornada de trabajo a 40 horas semanales, con una fuerte oposición de las cámaras de pequeños industriales y de la Federación de Artesanos. Los empleadores respondieron de inmediato con despidos intempestivos y aumentos de los precios de venta de sus productos.

Según la autoridad monetaria, la inflación de dos dígitos se debía a la política de "precios reales" adoptada para impulsar la producción, que generó maniobras especulativas de los intermediarios, dados los sistemas de comercialización y la falta de planificación del sistema productivo. En este entorno era posible "...que en la fijación de los precios tengan un rol preponderante, las empresas grandes y los intermediarios, que monopolizan gran parte de la producción y del mercado" (BCE, 1981: 22). Este análisis se construía sobre argumentos estructuralistas, lo que sugiere que el cambio de enfoque neoconservador de la economía, que avanzaba en el mundo, todavía no se había instalado en la Junta Monetaria del BCE.

La situación era crítica: disminución de la producción –en volumen– agrícola, problemas de financiamiento, limitaciones de la demanda, costos laborales y de materias primas de la industria, aceleración de la inflación, ralentización de la inversión privada, dependencia general de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, crecientes subsidios al consumo de energía. La conjunción de estos elementos configuraba la enfermedad holandesa contraída en la

década previa, estimulaba el déficit fiscal (que comenzó a crecer en 1979, tabla 3.2) y limitaba la disponibilidad de divisas y recursos internos para la inversión, lo que incentivaba el endeudamiento externo.

La virulencia de las pugnas políticas y el precio internacional del petróleo encubrieron la gravedad de la situación. El valor en dólares de las exportaciones no petroleras decayó (7,2%) y 1980 cerró con un déficit en cuenta corriente de 889 millones de dólares, equivalentes a 7,6% del PIB. El mayor peligro de esta coyuntura estaba en la balanza de pagos. El pago de intereses de la deuda externa se incrementó 34,6% (medido en dólares) y el principal creció 30,9%, debido a desembolsos por 1949,8 millones de dólares, a pesar de que ese año se sirvió (capital e intereses) 1406,1 millones de dólares (de deudas públicas y privadas), equivalentes a 56,1% del valor de las exportaciones.

Tabla 3.2
Situación financiera del sector público, 1976-1981
(como porcentaje del PIB)

	Ingresos	Gasto corriente	Gasto de capital	Gasto total	Déficit/ superávit
1976	25.9	19.7	9.5	29.2	-3.3
1977	26.1	20.6	10.9	31.6	-5.5
1978	24.3	19.5	9.8	29.3	-5.0
1979	27.6	19.0	9.2	28.1	-0.6
1980	27.0	21.5	10.0	31.5	-4.5
1981	26.0	21.4	10.3	31.7	-5.8

Fuente: Larrea (1992).

La mayoría de la deuda externa se había contratado a tasa *Prime* flotante.[56] En 1980, esta promedió 21,5%, debido a la enérgica política contractiva de la Reserva Federal estadounidense para reprimir una inflación que en ese año alcanzó un inédito 12,4%. Dado el endeudamiento agresivo de la segunda mitad de la década de 1970, al iniciar la de 1980 Ecuador se encontraba atrapado en una situación de extrema vulnerabilidad, que se agravó cuando comenzó a

56 La tasa Prime de Nueva York es la tasa de interés que cargan los bancos de EE. UU. a sus mejores clientes comerciales y corporativos. Se obtiene como el promedio de una muestra de tasas cobradas por las principales entidades financieras estadounidenses por préstamos a clientes calificados.

descender el precio internacional del petróleo. La estabilidad macroeconómica comenzó a depender de factores incontrolables como el precio del petróleo, la demanda externa de bienes primarios y el nivel y tendencia de las tasas de interés internacionales.

En el frente fiscal, al déficit de 4144 millones de sucres, equivalentes a 4,5% del PIB de 1980, se podía sumar los atrasos de la gestión presupuestaria, que ascendieron a unos 4193 millones de sucres, lo que significaba que el déficit real del presupuesto estatal era mayor a 8% del PIB. Los ingresos petroleros (exportaciones de crudo y derivados), por 15 946 millones de sucres, llegaron a representar 42,5% de los ingresos corrientes efectivos.

En su mensaje de año nuevo de 1981 Roldós anunció que el deseo del Gobierno era "tener una real economía," es decir, "aumento de la producción, aumento de la productividad, ingresos reales para el Estado, ausencia de subsidios escandalosos y, como regla general, eliminar los frenos a la producción, dar estímulos verdaderos a la misma, y redistribuir la riqueza así obtenida acorde a las urgentes y prioritarias necesidades sociales" (*El Comercio*, 2/1/1981: A-2). Con el lustre verbal característico de su corto ejercicio político, advirtió que:

> [l]as medidas económicas que instrumentemos irán acompañadas de fundamentales medidas sociales y esto tienen que entenderlo los sectores empresariales porque para poder establecer un imperio de justicia, la economía ecuatoriana no puede verse solo desde el margen de utilidad o rentabilidad. El Gobierno considera este factor pero también y prioritariamente las condiciones de vida de los empleados y subempleados y sobre todo el caso de estos últimos que no se benefician con las alzas de salarios ni las 40 horas ni con el amparo de seguridad social (*El Comercio*, 2/1/1981: A-2).

Roldós pidió comprensión, respaldo popular, firmeza democrática y dejar de lado la demagogia y el histrionismo. Los primeros en darle la espalda fueron las cámaras empresariales agrupadas en el Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción, al abstenerse de concurrir a la reunión del Comité Arancelario en la que se debía discutir la propuesta del Gobierno para renegociar el arancel externo común andino. Esta fue una de las primeras reacciones del sector

industrial tratando de preservar la sobreprotección arancelaria y el subsidio implícito financiado por las divisas petroleras. Sus voceros alegaron que la convocatoria era ilegal y que el Gobierno debía abstenerse de negociar en el Grupo Andino mientras continúen los incumplimientos de los países miembros.

El 6 de enero de 1981 el arancel sufrió varias reformas, sin la participación de los empresarios. Como desde el año previo se rumoreaba la posibilidad de elevar las tasas de interés, el presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, José Plaza Luque, expresó la radical oposición de su gremio por considerar que:

> no es exacto, desde el punto de vista nacional, que el ahorro y la inversión dependan o puedan ser estimulados por un aumento de la tasa de interés. El ahorro genuino, aquel que constituye un excedente del ingreso de empresas e individuos después de llenar sus necesidades de consumo, se produce como consecuencia del nivel de eficiencia [de] un proceso productivo, incluyendo en este concepto las mejoras producidas por la paulatina y creciente introducción de tecnología (*El Comercio*, 9/1/1981, p. A-8).

Los empresarios estaban empecinados en detener las intenciones del Gobierno, aduciendo que no existía un conjunto amplio y consistente de medidas, y que tomarlas en forma no coordinada solo agravaría la situación. El secretario general de la Administración anticipó que el 1 de febrero se pondría en vigencia un "plan operativo" preparado por el Conade; desmintió la posibilidad de elevar los precios del azúcar y del arroz, pero anticipó que el precio de los combustibles sería revisado porque "alrededor de 10 000 millones de sucres cuesta al Tesoro público la subvención a la gasolina, por el bajo costo que este combustible tiene en el mercado interno y por la diferencia en contra que impacta en el fisco al dejarse de exportar petróleo crudo al precio del mercado internacional para consumirlo aquí 'a precio de gaseosa'" (*El Comercio*, 27/1/1981: A-6).

Mientras se caldeaba esta confrontación, el 22 de enero habrían ocurrido las primeras escaramuzas de un nuevo enfrentamiento bélico con el Perú. El 28 de enero el Gobierno informó de combates junto al río Nangaritza, en la cordillera del Cóndor. Antes, la Cancillería ecuatoriana ya había elevado su protesta por el sobrevuelo de un

helicóptero peruano en los puestos militares ecuatorianos de Mayayco y Paquisha. La nave peruana había ametrallado el puesto militar y un helicóptero del Ejército ecuatoriano en tierra. El ataque dejó herido al piloto del helicóptero y se presentó "la más enérgica protesta por estos actos de violación del territorio ecuatoriano y de agresión armada." Luego de la protesta formal, el ministro de Relaciones Exteriores Alfonso Barrera declaró que el conflicto fronterizo en la cordillera del Cóndor era "de suma gravedad," a lo que el canciller peruano contestó diciendo que el helicóptero no violó territorio ecuatoriano y que "cumplía una misión dentro de nuestro territorio". Raúl Falconí, embajador ecuatoriano ante la OEA, denunció la agresión peruana y la presencia de "fuertes concentraciones de paracaidistas y movilización de la artillería pesada peruana" en la población fronteriza de Aguas Verdes (*El Comercio*, 29/1/1981: A-1).

La primera consecuencia del conflicto suscitado en Paquisha fue la anulación de la oposición al Ejecutivo. El plenario de las comisiones legislativas permanentes expresó su solidaridad "con las medidas que se adopten en defensa del honor nacional" (*El Comercio*, 29/1/1981: A-1) y horas más tarde el presidente de la Corte Suprema de Justicia Armando Pareja también respaldó "irrestrictamente la acción del Gobierno nacional..." (*El Comercio*, 1/2/1981: A-3). El presidente Roldós inspeccionó personalmente los puestos militares de las provincias de El Oro y Loja y el diario *El Comercio* afirmó que "[t]odo el Ecuador apareció ayer unido en la posición asumida para enfrentar la emergencia planteada por los ataques peruanos denunciados en el país y en organismos internacionales" (*El Comercio*, 31/1/1981: A-1). El respaldo al Gobierno se expresó en multitudinarias marchas en Quito y Guayaquil.

No es materia de una investigación histórico-económica elucubrar sobre la veracidad histórica de este episodio de disputa limítrofe. Pero sí es pertinente analizar las consecuencias inmediatas de la "guerra de Paquisha" en lo económico. La primera fue la anulación de la oposición de la Cámara Nacional de Representantes a las inminentes medidas de política económica que, en el nuevo escenario de unidad, podrían tomarse en aras de la defensa del honor nacional. La segunda, menos evidente, fue el efecto catalizador que tuvo sobre

la situación macroeconómica interna, para precipitar la crisis económica. Y la tercera se tradujo en un nuevo incentivo para incrementar el endeudamiento externo.

Luego del conflicto lo prioritario era financiar las importaciones, incluidas las de armas y pertrechos militares. Los desequilibrios macroeconómicos se agudizaron, pero también se viabilizó la adopción de medidas de corrección que habían despertado una cerrada oposición antes de enero de 1981. El 10 febrero el vicepresidente Hurtado propuso en cadena nacional instaurar una economía de austeridad como base para resolver el problema territorial (*El Comercio*, 11/2/1981: A-1).[57] La semana que terminó el 13 de febrero, la Junta Monetaria decidió elevar el encaje bancario para controlar la inflación y recuperar los más de 3000 millones de sucres que desde enero habían fugado del sistema financiero. Al mismo tiempo se fijaron los precios de 18 productos de consumo básico. De inmediato salió al paso el presidente de la Asociación de Bancos Privados, Luis Chiriboga, para declarar su decepción y anticipar que las medidas paralizarían el crédito.

Todavía con alguna escaramuza en Paquisha, mediante cadena nacional (17 de febrero) los ministros de Recursos Naturales, Finanzas y Gobierno anunciaron las medidas de corrección económica, mezcladas con regulaciones militares, de defensa nacional y de educación cívica: nuevos precios para los derivados de petróleo y para las tarifas de transporte público y de carga; proyectos de ley de servicio militar obligatorio (e incorporación de la mujer a ese servicio), de impuesto a los cigarrillos, y a la matriculación de los vehículos particulares; proyecto de subsidios al transporte estudiantil y de trabajadores; establecimiento de la jornada única en el servicio público (como medida de contención de la demanda de combustibles); gratuidad de los servicios hospitalarios básicos; cooperación de los gremios artesanales y laborales para controlar los precios; instrucción premilitar y declaratoria del 27 de febrero como "Día de la Unidad Nacional".

57 El argumento de respaldo empleado por Hurtado para tomar las medidas fiscales no se basó en los agudos desequilibrios macroeconómicos, sino en el deber patriótico de resolver el problema territorial.

Se elevaron los aranceles, las tasas de interés (de 6% a 8% las pasivas y de 12% a 15% las activas), las tarifas de la energía eléctrica y los pasajes.[58] El objetivo de estas medidas era coyuntural: reducir el déficit fiscal y el de cuenta corriente. En 1981 el déficit fiscal subió a 7,9% del PIB (Thoumi y Grindle, 1992: 37); el crecimiento del producto se desaceleró a 3,9% (el más bajo en 12 años) y la absorción se detuvo, debido a una contracción de 7,2% de la inversión.

La gasolina "súper" subió a 20 sucres el galón (0,80 dólares, al tipo de cambio oficial de ese año), la "extra" a 15 sucres (0,60 dólares), la gasolina "corriente" a 10 sucres (0,40 dólares), el kerosene, a 6 sucres (0,24 dólares) y el diésel a 11 sucres (0,44 dólares). Los precios de los combustibles, que se habían mantenido estables desde 1959 tuvieron un incremento promedio de 223% (Acosta, 1994: 227).[59] Esta medida buscaba racionalizar el consumo interno para reducir el déficit fiscal, pero aceleró la inflación y restó competitividad a las exportaciones.[60]

El conjunto de medidas tomadas en febrero de 1981 trataba de reducir el dispendio de los ingresos del petróleo, desalentar las importaciones, evitar la fuga de capitales y controlar la inflación. La percepción sobre los objetivos de la política económica no había cambiado y, de la información disponible, no se conoce que el conjunto de medidas tomadas haya sido expuesto o consultado a ningún organismo multilateral. Y, más importante, se omitió la modificación de la paridad cambiaria. Parecía que las autoridades económicas consideraron que la crisis de 1981 era pasajera. Por esos días el ministro de Industrias anunció que nuevas inversiones cambiarían la estructura de la industria nacional; la Dirección de Aviación Civil informó que

58 Un año antes, en enero de 1980, el intento de elevar las tarifas de transporte fue bloqueado por una ola de protestas.

59 Nótese que, mientras el secretario general de la Administración evaluaba los subsidios a los combustibles en 10 000 millones de sucres por año, el ministro de Finanzas los evaluó en 25 000 millones.

60 En 1980 la gasolina súper representó 36,2% del consumo total de derivados; el diésel representó 20,5% y el kerosene 9,6%. En 1981 Ecuador vendió su petróleo a más de 30 dólares por barril, por lo que la corrección de los precios internos de los derivados, pese a su drasticidad, no alcanzó a cubrir el precio internacional del recurso primario (petróleo) y menos el precio de los derivados.

los nuevos aeropuertos internacionales para Quito y Guayaquil estarían operativos en 1987; y el cabildo quiteño comunicó el inicio de los estudios para construir un nuevo sistema de transporte público.

Al enfriarse el fervor patriótico con el transcurso de los días, Quito se convirtió en escenario de manifestaciones de protesta y los trabajadores propusieron medidas alternativas, incluidas la nacionalización del petróleo, reactivación de la reforma agraria, reforma tributaria progresiva y control del capital extranjero según la normativa del Acuerdo de Cartagena. El 13 de mayo de 1981 se realizó la tercera huelga nacional. La respuesta de los empresarios tampoco se hizo esperar. Cementos Guapán duplicó el precio de la funda de cemento y las diez empresas procesadoras de semielaborados de cacao amenazaron paralizar sus actividades y dejar de comprar cacao en grano porque ya no era rentable la actividad –argumentaban– una vez que el Gobierno había decidido subir el precio de la materia prima.

Desde 1981 las medidas de ajuste fueron asumidas en forma autoritaria. Los equipos económicos de los Gobiernos de esa década fueron aislados de los partidos políticos en ejercicio del poder y las decisiones fundamentales se tomaron a espaldas de los electores. El primero en hacerlo de esta forma fue Osvaldo Hurtado, quien asumió la presidencia de la República el 24 de mayo de 1981, tras la trágica muerte de Jaime Roldós. Este obligado relevo precedió a los cambios de enfoque sobre desarrollo y política económica que se implementarían meses más tarde.

Este capítulo analiza las crisis de la década de 1980, en especial la implementación de los tres ajustes macroeconómicos y la gestión de la deuda externa condicionada por el FMI. Las medidas tomadas en febrero de 1981 no se consideran como parte del proceso de ajuste porque fueron asumidas como una respuesta de corto plazo para aliviar el déficit fiscal provocado por el conflicto limítrofe de febrero; no fueron parte de un programa de estabilización amplio ni se modificó el tipo de cambio (Larrea, 1992: 426). El punto de partida de este proceso se sitúa en las rigideces heredadas de una economía petrolera con una intensa propensión al endeudamiento externo, e incapaz de movilizar en forma eficiente sus recursos no petroleros.

3.1. El fin del tipo de cambio fijo

En 1981 el crecimiento del producto se desaceleró, por tercer año consecutivo, y bajó a 3,9%; el consumo final siguió creciendo, pero la inversión se redujo 7,2% debido a la incertidumbre originada en el sector externo. Las medidas de febrero de 1981 fueron insuficientes, tanto por su enfoque como por el rápido deterioro de la economía capitalista mundial, a la cual Ecuador ya estaba plenamente conectado.

Osvaldo Hurtado asumió la responsabilidad de enfrentar la crisis a partir de la agenda reformista elaborada con su binomio.[61] Tenía una base política insignificante, que se evidenció cuando no logró el apoyo de la Cámara Nacional de Representantes para nombrar nuevo vicepresidente de la República. Esta dignidad recayó en León Roldós, hasta entonces presidente de la Junta Monetaria. Para ganar apoyo hizo un pacto con la ID (la "Convergencia"), que terminó en septiembre de 1981, con la censura del ministro de Gobierno Carlos Feraud.[62]

En junio de 1981 Hurtado anunció que "la época de la bonanza petrolera había terminado, las exportaciones se habían estancado y por lo tanto era necesario entrar en una etapa de austeridad" y propuso formar un pacto social entre industriales, comerciantes, trabajadores y partidos políticos (Thoumi y Grindle, 1992: 38). En agosto informó al Legislativo que el presupuesto estatal tendría un déficit de 20 000 millones de sucres debido a que el barril de petróleo, presupuestado en 36 dólares, en realidad se vendería a un promedio de 33,5 dólares. "Por primera vez en muchos años se les decía a los ecuatorianos que los problemas económicos no iban a ser resueltos por mayores exportaciones de petróleo" (Thoumi y Grindle, 1992: 39).

---

61 Osvaldo Hurtado nació en la provincia de Chimborazo. Estudió ciencias políticas y derecho en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Quito), en donde también dirigió el Instituto de Investigaciones Económicas. En 1984 fundó la Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes). Cordes nació con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania, allegada a la Unión Demócrata Cristiana.

62 La ID votó a favor de una censura protagonizada por León Febres Cordero, representante de la oligarquía guayaquileña que iniciaba su plataforma política como cabeza visible de la oposición. La interpelación se originó en ciertas compras navideñas para agasajar a la Policía Nacional y el escándalo se bautizó como el caso de las "muñecas de trapo". Febres Cordero también logró la destitución del ministro de Recursos Naturales, Eduardo Ortega Gómez, y participó activamente para promover la renuncia del gerente del BCE, Mauricio Dávalos.

Para la oligarquía costeña y la aristocracia serrana Hurtado era un comunista solapado; el Plan Nacional de Desarrollo 1980-84 se consideró *estatizante*. La promoción de leyes como la de enriquecimiento ilícito, contra la quiebra ficticia, la de cogestión empresarial (la presencia de los trabajadores en los directorios de las empresas), el Código Agrario y la de estabilidad laboral fueron calificadas de *socializantes*. En realidad el Plan se apartaba del canon proteccionista requerido por la industrialización y se enfocaba en la consolidación de la democracia (Consejo Nacional de Desarrollo, 1980).

En 1981 la inversión privada se redujo 11,6%. Dada la incertidumbre que generaba la posibilidad de devaluar el tipo de cambio, la cancelación de préstamos contratados en el exterior detuvo las actividades de construcción de vivienda. La incertidumbre que generaba la posibilidad de devaluar el tipo de cambio y la cancelación de préstamos contratados en el exterior detuvo las actividades de construcción.[63]

Debido al incremento de 22% del saldo negativo de la balanza de servicios y renta, el incremento del valor exportado de petróleo, combinado con el retroceso de las exportaciones no petroleras y el crecimiento de las importaciones –a pesar de las restricciones– se produjo un saldo deficitario en cuenta corriente de 1182 millones de dólares, 33% mayor al de 1980. El BCE presentó coeficientes de endeudamiento tranquilizadores (7,2% para la relación servicio de la deuda/PIB y 36,1% para la relación servicio de la deuda/exportaciones). Pero a corto plazo la dinámica del endeudamiento se presentaba preocupante: 77% de todos los créditos tenían plazos de vencimiento de entre uno y cinco años, y 54,4% habían sido pactados a tasas flotantes (BCE, 1982: 85 y 89).

Los nuevos precios de los combustibles (que obligaron a subir las tarifas de servicios básicos y el transporte) y el alza de los costos de producción por el encarecimiento de las materias primas importadas aceleraron la inflación anual a 17,3%, la más alta desde 1974. En todo caso, para la Cepal, Ecuador era un país con inflación "tradicionalmente moderada", frente a un promedio regional de 59,8% (BCE, 1982: 18).

63 Ese año se realizaron dos huelgas preventivas de trabajadores, un paro de la Unión Nacional de Educadores; un paro de los trabajadores del Instituto Ecuatoriano de Telecomunicaciones y otro de los médicos, odontólogos, obstetras y enfermeras del área rural.

Las dificultades para conseguir financiamiento externo, la subida de las tasas de interés internacionales y el descenso de los precios del petróleo apresuraron el inicio de la crisis. La primera reacción del Gobierno fue restringir las importaciones, pero al mismo tiempo se expandió el crédito tratando de financiar el déficit fiscal. En 1981 la inversión pública creció por última vez, gracias a un flujo neto de recursos externos cercano a los 1000 millones de dólares. El repunte de la inflación agravó las condiciones sociales (De Janvry, 1991). El 9 de diciembre de 1981 se realizó la cuarta huelga nacional. El presidente Hurtado fijó más restricciones a las importaciones de bienes suntuarios y prohibió el endeudamiento externo. Se anunció en forma oficial que la restricción a las importaciones ahorraría unos 250 millones de dólares y la Federación Nacional de Cámaras de Comercio del Ecuador respondió argumentando que solo se ahorraría 10 millones de dólares y que se complicaría la situación fiscal al dejar de recaudarse unos 500 millones de sucres (9,7 millones de dólares al cambio de mercado libre). El "problema de fondo" era la baja competitividad de las exportaciones y el oneroso servicio de la deuda externa, según los importadores (*El Comercio*, 26/2/1982: A-1).

Entre junio de 1980 y enero de 1982 las tarifas de energía eléctrica se incrementaron 69%. Los industriales aceptaban que no era posible mantenerlas congeladas, pero "el problema de fondo es saber si los actuales precios que se pagan por la energía eléctrica corresponden a empresas eficientes, o por el contrario, se está condenando al pueblo ecuatoriano a pagar la ineficiencia y derroche del monopolio estatal," afirmaba uno de sus voceros (*El Comercio*, 26/2/1982: A-4). El vicepresidente León Roldós también declaró su oposición a los incrementos de las tarifas eléctricas, quejándose de que el ministro de Recursos Naturales no había consultado al Conade antes de tomar esas medidas. Roldós fue aislado de las decisiones del Ejecutivo.

El 13 de mayo el Decreto Ejecutivo n.º 877 sancionó una devaluación de 32%, con lo que terminó un largo período de cambio fijo. En el mercado oficial de cambios el dólar estadounidense se cotizó en 33 sucres para la compra y 33,30 sucres para la venta. El BCE adujo que la medida era consecuencia de la omisión de la política cambiaria en 1975 y 1980, cuando el sucre debió devaluarse 22,6%

y 26,5%, respectivamente. También se elevaron las tasas de interés, se capitalizó el Fopex y se creó una línea de inversión para almacenamiento agrícola. La devaluación era impostergable, pero en 1982 el mercado de divisas vendió un total de 9052 millones de dólares, es decir, 53,1% más que el año anterior (BCE, 1983: 143). Esta corrección cambiaria no pudo detener la fuga de capitales destinados a depósitos en bancos extranjeros, la especulación con divisas y la adquisición de inmuebles en el extranjero, en especial en EE. UU.[64]

El Decreto n.º 877 marcó el fin de una época en la política económica y terminó con la ficción de estabilidad promovida por el tipo de cambio fijo. Poco se comentó sobre sus consecuencias para los empresarios, que ese año ya adeudaban al exterior más de 1400 millones de dólares. Para la gran mayoría de gente, carente de activos que proteger cambiando su denominación, la medida afectó sus condiciones de vida y fue repudiada mediante la quinta y sexta huelgas nacionales, el 22-23 de septiembre y el 21 de octubre.

El BCE advirtió que la solución a la crisis debía "darse en forma integral", es decir, "por un conjunto de medidas dirigidas a corregir las distorsiones en la asignación de los recursos, como única alternativa para corregir, a su vez, los graves desequilibrios fiscal, financiero y externo" (BCE, 1983: 17). Esbozó el Programa de Estabilización Económica y Social, el primer plan de ajuste macroeconómico de la década, cuyo objetivo fundamental era "restaurar" el equilibrio en el sector público. Con este énfasis, los objetivos del desarrollo dejaban de ser parte de un proceso político para constituirse en un problema técnico, de desequilibrios corregibles en el corto plazo.

El BCE aseguró que su Programa se enmarcaba dentro de los "grandes lineamientos del Plan de Desarrollo" de Hurtado, pero que redefinía "las prioridades," estableciendo "un nuevo esquema respecto a la oportunidad de su aplicación".[65] El Programa sugerido por el

64 Se estima que entre 1976 y 1982 unos 1000 millones de dólares habrían salido del país con estos fines (Acosta y otros, 1982: 63).

65 En realidad el Plan de Desarrollo quedó como pieza de estudio para los eruditos en planificación y para 1983 ya era evidente que el centro de gravedad de la política pública se estaba desplazando desde la planificación de largo plazo (en el Conade) hacia la corrección de los desequilibrios, en el corto plazo (en la Junta Monetaria del BCE).

BCE contenía cuatro objetivos fundamentales y un vasto conjunto de acciones de política:

1. Equilibrio en el sector público: (i) revisión de los subsidios de fomento industrial, incluidos aranceles, para levantar "gradual y prudentemente la protección indiscriminada otorgada por el Estado durante muchos años a actividades que no son socialmente rentables"; (ii) regulación del consumo de bienes "no indispensables y suntuarios"; (iii) inversión pública productiva en infraestructura; (iv) evitar gastos innecesarios en proyectos sobredimensionados, intensivos en capital, con escasa difusión de tecnología y que absorben poca mano de obra; (v) reforma a la Ley de Hidrocarburos; (vi) reducción del presupuesto del Estado para 1983 mediante un plan de austeridad; y (vii) reactivación del Fondo de Contrapartida del Banco de Desarrollo (BEDE) para utilizar recursos de organismos multilaterales.
2. Equilibrio en el desarrollo de los sectores productivos, en clara referencia a los privilegios del sector industrial. Se recomendaba: (i) reducir la excesiva protección efectiva de sectores ineficientes y aumentar la de otros (como el de materias primas agrícolas). La reforma arancelaria no debía diferenciar si la protección se dirige a sustituir importaciones o a promover importaciones; (ii) nueva ley de fomento a la agroindustria, para convertirla en exportadora, según aconsejaba la teoría de las ventajas comparativas; (iii) nueva ley de fomento a las exportaciones, guiada por la idea de que toda empresa eficiente –agrícola, minera, pesquera o manufacturera– debería tener las mismas oportunidades; (iv) promoción de exportaciones con incentivos a las asociaciones privadas, un seguro de crédito y bonos de exportación; (v) políticas de precios de sustentación para los productos agrícolas; (vi) programas de sustitución de insumos extranjeros por insumos nacionales; (vii) apoyo a la comercialización interna y externa para promover consorcios empresariales privados; y (viii) reajuste a los beneficios tributarios de importaciones de bienes de capital, insumos y repuestos.
3. Desarrollo del mercado de capitales. Se sugería: (i) definir políticas de tasas de interés reales; (ii) revisar los impuestos sobre el ahorro privado; (iv) modificar los impuestos al registro de

capitales extranjeros; (v) crear un fondo de regulación y desarrollo del mercado de capitales; y (vi) racionalizar los mecanismos de financiamiento de la construcción.

4. Ajuste del mercado cambiario para restablecer el equilibrio del sector externo.[66] Para que la devaluación surta el efecto esperado se requería medidas de apoyo: (i) eliminar los diferimientos de pago de las importaciones, para defender la reserva monetaria internacional; (ii) suspender la prohibición de importaciones decretada en febrero de 1982, con excepción de las prohibiciones de importar vehículos livianos y motocicletas); (iii) redefinir la política de integración en el Grupo Andino; (iv) simplificar los trámites administrativos para el ingreso del capital extranjero; (v) definir "una clara política de endeudamiento externo" y (vi) refinanciar la deuda externa privada, pues las variaciones del tipo de cambio del mercado libre podrían provocar "graves consecuencias en la estabilidad del aparato productivo y del sistema financiero con incalculables consecuencias económicas y sociales internas y externas".

En lo social el BCE se limitó a aconsejar "poner en práctica una justa política de remuneraciones que permita a los trabajadores compensar un *probable* deterioro de su poder adquisitivo", mientras se insistía en reducir el gasto público, equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos y equiparar los incentivos de fomento a todas las ramas de actividad, con el fin de promover las exportaciones. Pero la gravedad de la crisis internacional y de la turbulencia interna impidió que la propuesta del BCE fuera ejecutada en forma integral.

En agosto de 1982 se anunciaron nuevas medidas, ripostada en septiembre con una nueva huelga general. Para los empresarios Hurtado era "un dictador estatizante que gobernaba por medio de decretos" y para este las élites eran "egoístas, avaras y faltas de patriotismo" (Thoumi y Grindle, 1992: 39). El presidente comenzó a procesar la crisis junto a su equipo económico (el ministro de Finanzas, el

66 Según el BCE, entre 1971 y 1981 el tipo de cambio efectivo real del sucre con respecto al dólar mostraba una "sobrevaloración de 17% respecto de la tasa efectiva de cambio para la Lista I y un 32% con respecto a la tasa oficial".

gerente del BCE y el presidente de la Junta Monetaria).[67] Duplicó una vez más el precio de las gasolinas y aumentó las tarifas de transporte público; eliminó varios subsidios y algunas transferencias del presupuesto, y recortó el gasto público. El ejercicio de austeridad de 1982 redujo la expansión del gasto fiscal, gracias a la contracción del gasto en bienestar social y trabajo (6,3%), en industrias y comercio (3,5%), en las asignaciones globales (87,2%) y en otras asignaciones (31,1%). El crecimiento del gasto en salud y desarrollo comunal se redujo de 42,4% en 1981 a 6,9% en 1982, y también se desaceleró el crecimiento real del gasto en educación y en desarrollo agropecuario. Así, para tratar de recuperar el equilibrio fiscal se comenzó a recortar el gasto social, que se constituyó en la "variable de ajuste". Al mismo tiempo la amortización de la deuda externa creció en términos reales 76,8%.

El presupuesto del Estado cerró 1982 con un déficit de 4,3% del PIB. La crisis tomó impulso al finalizar el año: desde noviembre la costa comenzó a sufrir los efectos del fenómeno de El Niño. El invierno de 1982-83 duró 10 meses, con efectos catastróficos para la agricultura y la infraestructura del litoral. "El país perdió 30 000 millones de sucres, 20 000 en producción agropecuaria y 10 000 en bienes materiales, como carreteras y puentes. Solo en puentes se perdieron 48. El país dejó de exportar además 130 millones de dólares en banano, café, cacao y otros productos tropicales", afirmaría el presidente Hurtado en su mensaje a la nación, en agosto de 1983. Entre 1981 y 1983 tres de los cuatro principales productos agrícolas de exportación sufrieron fuertes reducciones. La producción de banano disminuyó 18,3%; la de cacao, 44,1%; la de café, 5,8% y la de azúcar, 21,6%. También se afectaron los cultivos de arroz, algodón, soya, tabaco y maní. La falta de alimentos balanceados disminuyó la población avícola y la mayor temperatura de las aguas redujo la pesca. Cultivos como la palma africana, en pisos ecológicos con mejor drenaje, se beneficiaron. Las inundaciones habrían causado pérdidas por 200 millones de dólares en exportaciones y la pérdida total

67 Años después, Hurtado declaró que "[n]o discutimos los problemas con nadie... No consultamos ni a los ministros ni a los partidos, ni a los diputados. Para mantener confidencialidad, les informábamos las medidas que íbamos a tomar horas antes de anunciarlas (Thoumi y Grindle, 1992: 40).

habría alcanzado al 2,5% del PIB, es decir, unos 350 millones de dólares (Thoumi y Grindle, 1992: 42).[68]

El servicio de la deuda externa (amortizaciones e intereses) había demandado 1410 millones de dólares en 1980, 2056 millones de dólares en 1981 y 2633 millones de dólares en 1982 (BCE, 1984: 37). En 1982, por segundo año consecutivo, la balanza comercial arrojó un saldo negativo, de 247 millones de dólares; entre 1980 y 1982 la reserva monetaria internacional se redujo 75,5%, de 855,5 millones a 210 millones de dólares.

La reacción social obligó a disminuir el alza de los precios de la gasolina y a declarar el estado de emergencia y el toque de queda. En noviembre de 1982 se incrementó 15% el salario, a 4600 sucres, se decretó una compensación por costo de la vida de 800 sucres y se elevó 40% el decimocuarto sueldo. El general Luis Piñeiros habría consultado a la misión diplomática estadounidense "cómo vería el Gobierno de ese país un golpe de Estado que estaba en marcha". John Youle, encargado de negocios de EE. UU., "desalentó a Piñeiros y lo hizo saber a Hurtado, quien tomó las providencias necesarias para impedir el golpe" (Ortiz, 1987: 120).

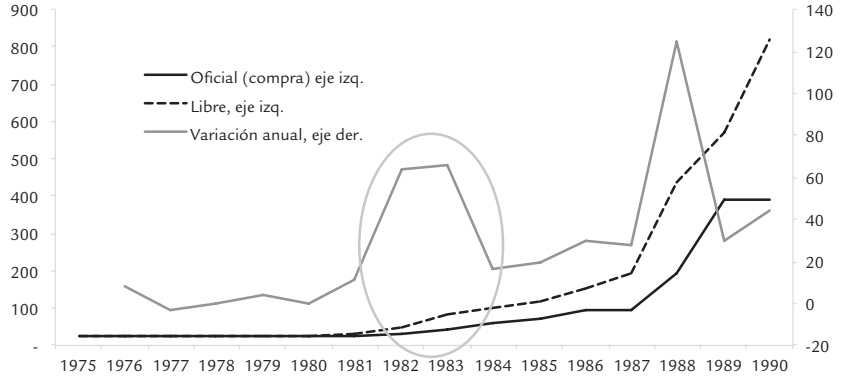
En marzo de 1983 nuevamente se devaluó la moneda en 27,3% y se adoptó "un sistema cambiario flexible basado en devaluaciones diarias y constantes [...] compatible con la escasez de divisas [...], cuanto con la necesidad ya definida de orientar en forma más real las decisiones de gasto e inversión de las unidades económicas, como parte de una estrategia de desarrollo menos vulnerable" (BCE, 1984: 39). También se creó un "mercado libre de intervención" para transacciones de importación y exportación que en realidad formalizó un sistema oficial de tasas de cambio múltiple vigente durante el resto del Gobierno, que no aquietó la inquietud (gráfico 3.1). Gracias a una nueva ley fue posible contraer 8,2% el gasto total del fisco hasta diciembre de 1983 y el BCE recibió más atribuciones (Thoumi

68 El Niño de 1982-83 fue el más intenso después de la Segunda Guerra Mundial. Sus efectos se sintieron en Indonesia y Australia con sequías severas, en la parte oriental de EE. UU. se vivió el invierno más cálido en 25 años y en América del Sur, en Ecuador y Perú, los efectos para la agricultura y para la infraestructura fueron significativos.

y Grindle, 1992: 42). Esto sirvió para reducir el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que terminó 1983 con un saldo negativo de 402 millones de dólares, pese a lo cual la reserva internacional bajó a ocho millones de dólares (Morillo, 1996: 676).

En la Cámara Nacional de Representantes la oposición la comandaba el PSC. Estaba liderada por León Febres Cordero (PSC), Rafael Armijos (conservador), Raúl Clemente Huerta y Blasco Peñaherrera (liberales), Carlos Julio Arosemena (Partido Nacionalista Revolucionario (PNR) y Otto Arosemena (CID). Tuvieron la habilidad necesaria para encauzar la labor legislativa hacia la satisfacción de los intereses de sus principales: la oligarquía costeña y la aristocracia serrana (Mills, 1984: 74). Todos los diputados, excepto los nueve de la DP, eran potenciales enemigos del Ejecutivo.

Gráfico 3.1
Tipo de cambio (sucres por dólar) y variación anual, 1975-1990



Fuente: BCE (2002).

El arma predilecta de la oposición fue un abusivo uso de la función fiscalizadora establecida en la nueva Constitución. Entre 1980 y 1983, los ministros de Estado de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado concurrieron a la Cámara Nacional de Representantes en 35 ocasiones. Los partidos que más participaron en esta labor desestabilizadora fueron la ID, el CFP, el PSC y la CID. Febres Cordero intervino en siete fiscalizaciones, de las cuales dos terminaron en destitución.

Para 1983 la discusión política había dejado de orbitar en torno al estatismo y al papel del Estado en la economía, para convertirse en una discusión sobre las medidas para aliviar la crisis. La política pública para asistir al sector privado se concretó en tres programas de gran alcance: un programa de ayuda financiera y material a las zonas afectadas por El Niño; un mecanismo de financiamiento para empresas con problemas de liquidez; y un programa de *créditos de estabilización* para empresas con problemas de endeudamiento externo.[69]

Una vez anunciados estos tres programas, las cámaras del sector privado dejaron de profetizar el desastre y en 1984 el nuevo presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Pedro Kohn, propuso desterrar el conflicto, entablar un "diálogo constructivo" y trabajar en favor de la democracia... preparando el terreno para la próxima transición presidencial. La presión ejercida finalmente venció la resistencia de Hurtado quien, entre sacrificar el orden democrático o la imagen del régimen, siempre prefirió lo segundo. "Parecería reconocer y aceptar que frente al sector privado, el Estado carecía de fuerza efectiva para imponer su voluntad, dentro de las reglas de juego democráticas y que lo que la situación aconsejaba era la discreción y no la hostilidad destructora" (Mills, 1984: 123).

Hurtado tuvo relativo éxito en el control del déficit fiscal y del de cuenta corriente, pero no pudo evitar la recesión. A fines de 1983 los egresos del presupuesto general del Estado se redujeron 9,3%. La balanza comercial produjo un saldo positivo de 640 millones de dólares, luego de dos años de déficit, debido a la contracción de 36,2% en las importaciones. El saldo de la cuenta corriente siguió siendo negativo, en 402 millones de dólares, por causa de los servicios exigidos por los acreedores externos. El PIB retrocedió 2,8% y la inflación anual escaló a 52,5%. La crisis ecuatoriana terminó de configurarse cuando la OPEP decidió bajar su techo de producción de 18 millones a 17 millones de barriles diarios (Ruiz-Caro, 2001: 27).

Luego del bloqueo a su política reformista, Hurtado asumió las opciones exigidas por la oligarquía por medio de sus mandatarios de la Cámara Nacional de Representantes. El desarrollismo de los

69 Este último punto se desarrolla en forma extensa en el acápite final de este capítulo.

militares y de la "fuerza del cambio" propuso cierta independencia de las decisiones públicas, que fue tomada como una afrenta por los grupos de presión interesados en apropiarse de la gestión de los recursos del petróleo. El reformismo (tributario, administrativo, agrario, educativo y político) del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 hubiera obligado a la oligarquía a adquirir conductas de burguesía, más modernas. La reforma política ideada por la DP molestó a los grupos más tradicionales porque implicaba mayor presencia de las organizaciones de base. En el exterior, el avance del pensamiento neoconservador impulsado por Ronald Reagan y Margaret Thatcher se constituyó en un poderoso factor de cambio de orientación de las políticas económicas.

Hurtado tomó medidas que marcaron un cambio de época, gracias a tres factores: el recurso a poderes de emergencia y la toma de decisiones desde el Ejecutivo, sin participación directa del Legislativo, pero con su constante presión desestabilizadora; la política económica tuvo "un grado considerable de acomodación... después de formulada", pues fue sometida a ajustes y transacciones con grupos específicos, o erosionada por la inflación; y, en especial, la *sucretización*, que aplacó la oposición más virulenta y le permitió terminar su período constitucional (Thoumi y Grindle, 1992: 47-48).

El proceso de ajuste de la década de 1980 se implementó progresivamente, en forma de respuestas específicas a dificultades concretas. No fue parte de un programa de ajuste estructural comprehensivo. Como diría el gerente del BCE, "comenzamos a identificar síntomas, no causas, porque no conocíamos mucho sobre el proceso de ajuste" (Larrea, 1992: 427).[70]

En julio de 1983 comenzó a operar la primera etapa del Proyecto Hidroeléctrico Paute, lo que en 1984 significó un ahorro de casi 100 millones de galones de diésel y bunker para termo generación, equivalentes a unos 33,4 millones de dólares (al tipo de cambio oficial). En agosto de 1984 –el mes del cambio de Gobierno– la inflación cayó a 22,6% (la mitad de la registrada en diciembre de 1983) y al finalizar

70 Un estudio sobre este proceso de cambio del régimen de desarrollo se puede ver en Oleas Montalvo (2017: 210-242).

ese año el PIB creció 4,2%. Esta corta recuperación estuvo guiada por la producción destinada a las exportaciones: la producción de banano, café y cacao creció 13%; la de otras producciones agrícolas, 23,4%; y la pesca lo hizo al 13,6% (BCE, 1987: 27). Luego de la contracción fiscal de 1983, en 1984 los egresos totales del presupuesto general del Estado, deflactados por el índice de precios al consumidor, crecieron 77,2%. Este uso de herramientas contracíclicas para recuperar la economía también marcó el inicio de lo que en el futuro sería una constante: el crecimiento del gasto público para capturar clientelas, según la conveniencia política del Gobierno de turno.

3.2. Una aplicación oligárquica del ajuste macroeconómico neoconservador

En 1984 se implementó un nuevo Plan de Estabilización Económica.[71] A diferencia de Hurtado, León Febres Cordero comenzó su Gobierno con el apoyo generalizado de los empresarios (costeños y serranos) y lo terminó con la fidelidad de unos pocos seguidores de su círculo más íntimo.[72] Entre 1984 y 1985 la política de ajustes consistió en un conjunto de reformas económicas concebidas por un grupo de economistas de la costa apoyados por el FMI, el Banco Mundial y el Gobierno estadounidense.

La campaña electoral de Febres Cordero, promovida por el Frente de Reconstrucción Nacional (FRN, alianza política constituida por el PSC, la CID, el PNR, el Partido Conservador, el Velasquismo y el Partido Liberal), fue inusualmente violenta.

71 Para Carlos Larrea (1992: 426), este fue el primer programa de ajuste macroeconómico ejecutado en forma sistemática en la década de 1980.

72 León Febres Cordero nació en Guayaquil. Trabajó para la Compañía de Cervezas Nacionales y para la Empresa Eléctrica de Guayaquil (Emelec), fue gerente de Industria Molinera C. A. y de la Sociedad Anónima San Luis; presidente de Industria Cartonera Ecuatoriana, Papelera Nacional, Productos Adhesivos, Propiedades Almar S. A., Euroamérica S. A.; vicepresidente de Ecuatoriana de Sal y Productos Químicos y del Banco de Crédito Hipotecario; director de Exportadora Bananera Noboa S. A. y Ultramares Corporación. Siempre fue muy cercano al magnate bananero Luis Noboa Naranjo, pero también tuvo sus propias empresas, la primera se llamó Santos & Febres Cordero, dedicada a la provisión de servicios eléctricos. También fue presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil y presidente de la Federación Nacional de Cámaras de Industriales del Ecuador; diputado constituyente por las industrias de Guayaquil (1966) y representante nacional (1979-1983).

> A su "guardia de choque" se atribuye la muerte de varias personas que se manifiestan contra los candidatos de la derecha. En las ciudades de Machala, San Gabriel, Tulcán, Riobamba y Esmeraldas se registran enfrentamientos que dejan como resultado 5 muertos y 38 heridos. Durante el recorrido de León Febres Cordero por el norte del país, su guardia de choque deja 4 heridos en la ciudad de Cayambe, luego en Bolívar varios jóvenes son agredidos con cadenas de mano; en San Gabriel ocurre el hecho más grave, pues es asesinado el profesor Mario Mason, y en Tulcán 5 personas resultan heridas con armas de fuego (Tamayo, s/f).

El FRN propuso la "economía social de mercado" como solución al "desastre nacional" provocado por el Gobierno anterior (Montúfar, 2000: 59). Mientras la derecha unificó como nunca antes sus recursos electorales, el centro y la izquierda prefirieron terciar cada uno por su cuenta. Febres Cordero convirtió la derrota de la primera vuelta electoral en victoria gracias a un eslogan simple, copiado de la campaña presidencial de Belisario Betancourt: *pan, techo y empleo*. Y para lograrlo ofreció reducir la intervención estatal en la economía, estimular la empresa privada y promover el libre juego de las fuerzas del mercado (Thoumi y Grindle, 1992: 51).

Febres Cordero juró "ante el altar de Dios y la Patria, cumplir y hacer cumplir la Constitución" (Zavala, 1987: 9) y ofreció "reconstruir" el país, destruido a nombre de la lucha social, por partidos financiados por "transnacionales políticas" (se refería a la DP y a la ID). Se revistió de un ropaje pragmático autoproclamado como no ideológico y anti político. "El Ecuador es mi partido," dijo, sintetizando en esta frase una propuesta supuestamente cívica, superior a la lucha política. Reformuló el proyecto oligárquico de modernización bloqueando el modelo desarrollista de Estado y para ello "emparentó su propuesta con las visiones neoliberales que se pusieron de moda en los años ochenta" (Montúfar, 2000: 62). Quienes se resistieron fueron calificados de *antipatria*.[73]

---

73 Antipatria fue el sustantivo creado por Febres Cordero para configurar "el universo de todo aquello que estaba por fuera de la unidad orgánica prevista entre Ejecutivo/fuerzas de seguridad y actores económicos. [...] sintetizó el mundo de todas las fuerzas políticas ajenas al proyecto del Gobierno; el mundo de todos los obstáculos extraeconómicos que desafiaban el camino de la reconstrucción nacional: el mundo, en suma, de la política, de los partidos, de la ideología. En su opuesto, es decir, en el lado de la 'Patria', se encontraba la realidad, la

Se instauró un Gobierno de empresarios que eran –se aseveraba– quienes sí estaban capacitados para manejar la economía y para generar riqueza.[74] Francisco Swett ocupó el Ministerio de Finanzas, Carlos J. Emanuel tomó a su cargo la gerencia del BCE y Alberto Dahik asesoró la coherencia global de la política económica, antes de tomar a su cargo el Ministerio de Finanzas.[75] En una segunda línea, con influencia no menor, se colocó como ministro de Agricultura al accionista del Banco del Pacífico Marcel Laniado, quien mantenía estrechos vínculos con el sector bananero y con los negocios de intermediación agrícola de la costa. El representante de la Cámara de Industrias del Guayas, Xavier Neira, ocupó el Ministerio de Industrias; y el Ministerio del Petróleo (Recursos Naturales) fue encargado al empresario quiteño Javier Espinosa.

El FRN tenía otra fachada para encarar el frente político interno. Esta era menos vistosa, y extraña al pensamiento económico emergente. Luis Robles Plaza, experimentado exmilitante de la CFP y ministro de Gobierno de Velasco Ibarra, nuevamente asumió ese ministerio. Como gobernador del Guayas, Jaime Nebot Saadi tomó a su cargo la misión de contrarrestar en la principal plaza electoral del PSC la creciente popularidad de Abdalá Bucaram, elegido alcalde de Guayaquil.

Ambos frentes, el económico y el político, coincidieron en la necesidad de rebasar el orden constitucional establecido en 1979, si no era posible reformarlo. Sus acciones produjeron de inmediato el "apoyo ideológico [...] dentro de un amplio espectro de la comunidad empresarial" (Thoumi y Grindle, 1992: 51). Pero, conforme

esencia de la nación ecuatoriana, representada por militares, policías, empresarios y el Ejecutivo socialcristiano; el mundo de los 'ecuatorianos de verdad'" (Montúfar, 2000: 85-86).

74 Febres Cordero afirmó en forma reiterada que Osvaldo Hurtado, ejemplar representante de los *librescos*, no era capaz ni de administrar la tienda de la esquina.

75 Swett y Dahik estudiaron en Princeton, EE. UU. (políticas públicas y economía, respectivamente), y Emanuel en la universidad de South Carolina; empleaban las destrezas de los economistas que sostienen que la economía productiva (real) puede dirigirse a partir de la manipulación de las variables nominales (la oferta monetaria, la tasa de interés, el tipo de cambio y el crédito interno). Todos habían sido funcionarios del BCE en Guayaquil y estaban vinculados a los grupos de poder del puerto principal: Emanuel había sido ejecutivo del Banco del Pacífico, y Swett y Dahik fueron consultores en la Cámara de Industrias de Guayaquil. Swett tuvo a su cargo la preparación del plan de gobierno del FRN (Conaghan y otros, 1990: 12-13).

avanzó su gestión práctica, produjo la "contradictoria fusión de un programa económico neoliberal contaminado de intereses empresariales específicos, concepciones organicistas y prácticas autoritarias" (Montúfar, 2000: 65). Febres Cordero anunció un nuevo consenso para dejar en libertad a los países andinos para establecer cada uno las condiciones de la participación de la inversión extranjera, lo que significaba el fin de la Decisión 24 del Pacto Andino.[76]

Cuando Raúl Baca (representante de la ID) ganó la elección para presidente del Legislativo con los votos de legisladores de siete partidos de oposición (9 de agosto de 1984), Febres Cordero bloqueó la designación de la nueva Corte Suprema de Justicia y emitió un decreto que mandaba que toda norma jurídica expedida por el Legislativo solo tenga vigencia luego de su publicación en el Registro Oficial. Esto supeditaba la publicación de las decisiones del Legislativo a la voluntad del Ejecutivo e impedía perfeccionar las designaciones de los nuevos jueces.

Esta enconada disputa por el control de las cortes de justicia solo terminó cuando los jueces nominados por el Legislativo renunciaron a sus nombramientos y la Cámara Nacional de Representantes accedió a nombrar a otros quince magistrados. El desenlace de esta disputa marcó la recuperación del control de la Corte Suprema, lo que, eventualmente, aseguraba las decisiones judiciales cruciales. Si se toma en cuenta que es en esta función del Estado en la que se dirimen las controversias en torno a los derechos de propiedad, las decisiones sobre las disputas de acumulación de excedentes, así como las diferencias judicializadas suscitadas por las luchas sociales y políticas, se hace evidente la importancia que tuvo esta coyuntura para una oligarquía ansiosa de recuperar para su beneficio el control de la sociedad.

Febres Cordero utilizó su poder de veto y su capacidad para condicionar la agenda legislativa con el fin de modificar la política económica mediante decretos y decretos-leyes ejecutivos. El Decreto Ejecutivo n.º 86 (4 de septiembre de 1984) eliminó las minidevaluaciones diarias del Gobierno anterior e impuso un sistema dual de

76 Fue el contenido de la Decisión 24, precisamente, el que sirvió de pretexto al Gobierno del general Pinochet en 1976 para separar a Chile del Pacto Andino.

cambios con un mercado "libre de intervención". El tipo de cambio oficial se fijó en 65,5 sucres por dólar y se autorizó a la Junta Monetaria a regular los márgenes de intermediación del mercado de divisas, "los conceptos asignados a los distintos mercados, la transferencia de uno a otro y más aspectos" relacionados con los artículos 28 de la Ley de Régimen Monetario y 12 reformado de la Ley Sobre Cambios Internacionales. La cotización del mercado "libre de intervención" se fijó en 96 sucres por dólar (47,7% más alta que la oficial) y la autoridad monetaria quedó facultada a transferir, del mercado oficial al libre, todas las transacciones de exportaciones no petroleras, la mayoría de importaciones de bienes y servicios (Lista I segmentos *a* y *b*, y Lista II), los nuevos desembolsos por préstamos externos y su servicio, en forma opcional las rentas de las inversiones y amortizaciones, y los servicios indispensable del Estado no incluidos en el mercado oficial. También se acortaron los plazos para la entrega de divisas por exportaciones y se eliminaron las prohibiciones a las importaciones, excepto las de vehículos.

A las pocas horas de publicado el Decreto n.º 86 arribó al país la primera misión del FMI recibida por el Gobierno del FRN, para concretar el nuevo plan de estabilización. El diario *El Comercio* de Quito procesó la reacción del sector privado titulándola "Política cambiaria recibe apoyo", para encabezar las opiniones de respaldo del presidente de la Asociación de Bancos Privados, Leónidas Ortega; la evaluación de "positivas" del presidente de la Federación de Cámaras de Industriales del Ecuador, Rómulo López, y del presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, Juan Chiriboga; y los calificativos de "buen comienzo" dado por Armando Tomaselli, de la Cámara de Comercio de Quito, y de "alternativa válida para dar apoyo a la producción exportable," del presidente de la Federación de Exportadores, José Tamariz.

León Roldós comentó que la devaluación se producía por el cambio de mercado de las transacciones internacionales (entre Lista I y Lista II) y el diputado del Movimiento Popular Democrático (MPD), Jorge Moreno, aseveró que eran "presiones de la banca internacional y que no contribuyen a solucionar los problemas del pueblo" (*El Comercio*, 6/9/1984: A-1). Menos complacido estuvo el presidente de la Cámara

de Industriales de Pichincha, Mauricio Pinto, pues estimaba que las medidas cambiarias del FRN encarecerían más de 30% los costos de las materias primas e insumos (*El Comercio*, 15/9/1984: A-1).

En septiembre de 1984 se modificó la política de precios. La mayoría de los productos sujetos a precios máximos fueron liberados. Solo se mantuvo el control para siete de ellos: productos farmacéuticos, harina de trigo, azúcar, leche procesada, arroz pilado, sal y cajas de cartón para exportación. Los once productos con precios de sustentación se incrementaron a diecinueve, lo que contribuyó a recuperar la tasa de ganancia de los productores agropecuarios.[77]

Se inició la liberalización del mercado de capitales (para incrementar el ahorro interno, se dijo); el sistema financiero fue autorizado a emitir certificados de depósito a tasas de interés de mercado; y la Junta Monetaria permitió pactar créditos de largo plazo a tasas de interés variables, simplificó el sistema de tasas de interés y trató de manejarlas en niveles superiores a la inflación futura.

Antes de asumir su mandato, Febres Cordero había pedido al presidente Ronald Reagan una misión de expertos en temas agrícolas para reorganizar las actividades de producción, financiamiento y comercio agropecuario. La Misión Wheeler (o Task Force, como se la llamó), conformada por empresarios agrícolas, expertos y académicos estadounidenses, entregó el 26 de octubre de 1984 un *Preliminary Report of the U.S. Presidential Agricultural Mission to Ecuador to President Leon Febres Cordero*. Al mismo tiempo una misión del Banco Mundial preparó una propuesta de política económica de carácter general con recomendaciones para el sector agrícola que se plasmaron en el documento *Ecuador: an Agenda for Recovery and Sustained Growth*. Estos estudios fueron la base de la política del ministro Laniado para un sector en el que primaba la heterogeneidad y la concentración de la propiedad:

> Basta recordar que en el momento actual alrededor del 83,6% de las unidades productivas tienen menos de 20 hectáreas y acceden al 21,2% de la superficie agrícola, mientras que el 1,2% de las unidades con más de

77 La gran mayoría producidos en la costa: arroz en cáscara, caña de azúcar, leche a nivel de finca, maíz duro, grano de soya, algodón en rama y desmotado, semillas de algodón, palmiste, pasta de soya, aceite de pescado semirrefinado, aceite rojo de palma, carne, café, cacao, banano, trigo, camarones y también cebada y papas.

> 100 hectáreas controlan el 33,1% de la tierra, obviamente la mejor; que existen diferencias marcadas en cuanto a la importancia relativa de la propiedad empresarial y de la campesina entre la costa agroexportadora y la cuenca arrocera, o entre la sierra norte ganadera y las provincias serranas del centro y del sur. Caracterizadas por una predominancia de la propiedad campesina; ni qué decir de la región amazónica y sus particularidades productivas y ecológicas (Chiriboga, 1986: 168).

A esta realidad agrícola, los expertos internacionales sugirieron aplicar una estrategia basada en

> [...] el libre juego de las fuerzas del mercado; la eliminación de las barreras que separan al mercado nacional del mercado internacional; la limitación de las intervenciones estatales en la dinámica económica; la apertura de la agricultura a los capitales urbanos, tanto nacionales como internacionales; el desplazamiento de la interlocución de las organizaciones campesinas e indígenas en favor de una relación unilateral con los grupos empresariales corporativamente organizados (Chiriboga, 1986: 66).

La Misión Wheeler recomendó articular la política monetaria con la del sector agropecuario, unificar el tipo de cambio, mejorar el clima de negocios para atraer inversión, y reducir los trámites de comercio exterior, acceso al crédito y emprendimientos empresariales para eliminar cualquier restricción antiexportadora y al mismo tiempo ligar el desarrollo agrícola a las posibilidades de vinculación al mercado externo, y limitar el control estatal sobre la actividad agrícola (Chiriboga, 1986: 169).

Los estadounidenses aconsejaron terminar con los precios administrados y la comercialización a cargo del Estado y unificar el tipo de cambio para todas las transacciones agropecuarias, de compra de insumos o de exportación de productos; establecer una institución especializada en agricultura aplicada y mejorar las remuneraciones de los científicos dedicados a la investigación agrícola; ampliar el alcance del mercado: abrir la agricultura al crédito bancario privado (con el aval de la banca pública), elevar las tasas de interés, extender los plazos de los préstamos, nuevas líneas de crédito para la agroindustria, y eliminar las restricciones al ingreso de capitales. También sugirieron programas de titulación de tierras de los pequeños productores para

facilitar el acceso al crédito, nuevas formas contractuales entre agricultores y empresas agroindustriales o comerciales y líneas de crédito a tasas de interés reales.

Este paquete de recomendaciones se basaba en la reducción de la incidencia del Estado en el sector agropecuario para crear "un ambiente favorable que abre oportunidades para el sector privado", en una participación más activa del capital no agrícola en el sector agropecuario y en limitar los subsidios solo a la reforestación, en la cual la rentabilidad empresarial no era significativa (Chiriboga, 1986: 170).

El Banco Mundial coincidió con la Misión Wheeler sobre política cambiaria, comercialización a cargo del sector privado y políticas de crédito; propuso eliminar los controles de precios y enfatizar el aumento de la producción y no el desarrollo rural, pues estos programas ya se habrían agotado. El Banco Mundial sugería revertir la polarización de la distribución de la tierra, en especial en la sierra, mediante una política de colonización, lo que era físicamente imposible (en la sierra). Además, para instaurar la agenda de los agronegocios, con toda autoridad, aunque sin mayor fundamento, se recomendaba interrumpir los programas de desarrollo rural.

Se liberaron varios segmentos del mercado de capitales, los controles de precios se redujeron o eliminaron y la reforma agraria fue reemplazada por la política de titulación de tierras. Se trató de limitar la importación de productos agrícolas, con la clara excepción del trigo, que más bien se facilitó, pues era una "actividad en donde los gobernantes actuales tradicionalmente han tenido intereses" (Chiriboga, 1986: 173). También se alentó la importación de insumos y equipos agrícolas, que recibieron tratamiento cambiario y tributario preferencial, lo que aceleró la asimilación de la tecnología preferida por los agronegocios.

Con las modificaciones de listas en el mercado cambiario realizadas mediante meros trámites administrativos en la Junta Monetaria el sucre se devaluó varias veces, en beneficio de la exportación agrícola. Para junio de 1985, el arroz y el maíz duro alcanzaron precios 63% y 37% más altos que los de 1984. El Ministerio de Agricultura comenzó a cerrar los almacenes de venta de insumos agrícolas, que durante años ayudaron a regular una actividad en la que unas pocas

empresas importadoras de insecticidas, fungicidas y productos veterinarios podían imponer las condiciones de ese mercado. Esta nueva política de precios se acompañó con el cambio de los sistemas de comercialización y marcó el inicio del letargo de entidades como Iniap y la Empresa Nacional de Semillas del Estado.

El crédito destinado a la agricultura se incrementó, pero a mayor costo, en forma más selectiva y con más control del capital financiero. Para el BNF y el mecanismo de fondos financieros la tasa de interés legal subió de 19% a 23%. Entre 1984 y 1985 el monto promedio de créditos se elevó de 273 000 sucres a 410 000 sucres, lo que indicaba la preferencia de la nueva política pública por los grandes y medianos productores. La ganadería y los productos para la agroindustria fueron las actividades agropecuarias que más demandaron financiamiento, "en desmedro de los de especialización campesina y de consumo popular masivo" (Chiriboga, 1986: 175). Los empresarios agrícolas recibieron más crédito y a plazos más largos, conforme recomendaron los expertos extranjeros.

Los programas de desarrollo rural integral (de la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, Sedri, y del Fondo de Desarrollo Rural Marginal, Foderuma, del BCE) fueron convertidos en maquinarias asistencialistas con fines clientelares.[78] La creación de la Dirección de Poblaciones Indígenas mediante Decreto Ejecutivo n.º 765 (17 de mayo de 1985) fue una de las decisiones de Gobierno que más polémica generó, incluso en el ámbito latinoamericano (Tinel, 2008: 148). Cinco meses después, Febres Cordero promulgó un Reglamento de Disolución de las Comunas, que autorizaba la venta de las tierras comunales, lo que facilitaba la penetración del capitalismo en esas estructuras sociales y limitaba la forma de vida y la cultura tradicionales.

78 En 1984, en el Gobierno de Hurtado, se adjudicaron por reforma agraria 42 289 hectáreas, que en 1985 se redujeron a 28 430. La adjudicación de tierras colonizadas también se redujo, de 245 700,5 a 161 845 hectáreas, por causa de un cambio de prioridades con grave impacto social y ambiental, en favor de la colonización de la agroindustria y del capital extranjero en empresas madereras, petroleras y de palma africana. Las nuevas doctrinas económicas postulaban que la reforma agraria es contraproducente porque desalienta la inversión y transfiere la propiedad rural a campesinos y agricultores reacios al cambio tecnológico; y porque limita los derechos de propiedad.

Con estas políticas el Gobierno pretendía la "destrucción de los colectivos" o al menos su vigilancia, mediante un aparato institucional que se completó en enero de 1986 con el paso de la Sedri al ministerio de Bienestar Social y en marzo de 1986 con una solicitud al Instituto Lingüístico de Verano para reanudar el convenio suspendido por Jaime Roldós poco antes de su muerte. Estas iniciativas fueron criticadas y rechazadas en la publicación *Amanecer Indio*: "La creación de dicha Dirección responde a los objetivos políticos del Gobierno actual, a través del cual pretende crear organizaciones controladas directamente por él, y destruir a las principales organizaciones indígenas existentes en el País" (*Amanecer Indio*, "¡Sin nuestro pedido! Gobierno crea dirección de poblaciones indígenas", diciembre de 1985, citado en Tinel, 2008: 149).

El Gobierno de Febres Cordero no reparó en escrúpulos para concentrar el poder. La política pública se enfocó a canalizar subsidios que exacerbaron la concentración de la riqueza, como ocurrió con la fijación de dos paridades cambiarias (una oficial, de 66,5 sucres por dólar y otra libre pero intervenida, 47% más alta) y la opción de transferencias de las operaciones de comercio exterior de una a otra cotización, a discreción de la Junta Monetaria. Entre septiembre y diciembre de 1984 los exportadores obtuvieron 31 sucres adicionales por cada dólar, lo que habría significado un beneficio inmediato de 10 000 millones de sucres (Viteri, 1998: 32), es decir, unos 159 millones de dólares, al tipo de cambio oficial de ese año. Pero la elevación del tipo de cambio y las prohibiciones de importar ciertos productos perjudicó a las industrias que no podían trasladar el incremento de sus costos a los consumidores finales.

El 28 de noviembre de 1984 Ecuador suscribió con el Gobierno de EE. UU. las cláusulas de ejecución complementaria del Convenio de Garantía de Inversiones, para garantizar las actividades económicas respaldadas total o parcialmente por el crédito o fondos públicos de EE. UU., administradas por la Overseas Private Investment Corporation (Opic, por sus siglas en inglés) o en virtud de acuerdos suscritos entre esa dependencia y compañías privadas de seguros y reaseguros (Viteri, 1988: 32-33).

El 28 de diciembre de 1984 se decretó un incremento de 70% en los precios de los combustibles: la gasolina extra subió de 30 a 50 sucres por galón, la gasolina súper a 75 sucres por galón, el diésel a 40 sucres por galón y el bunker C a 25 sucres por galón. Los precios de la gasolina regular, del kérex y del GLP se "congelaron". Al mismo tiempo se incrementaron las tarifas de transporte urbano e interprovincial (*El Comercio*, 29/12/1984: A-1). Este conjunto de medidas eran prerrequisitos para que el FMI apruebe la carta de intención con la cual se renegoció la deuda externa.

La forma en que el gobierno del FRN-PSC asimiló el ajuste fue ideada e implementada sin ninguna mediación del sistema de partidos. Los canales autoritarios inaugurados por Hurtado para imponer los primeros ajustes, al margen del debate público, alcanzaron con Febres Cordero una intensidad que polarizó la sociedad hasta niveles que pusieron en constante riesgo la democracia. Esta tendencia, sumada al deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías (las que realmente sufrieron la carga del ajuste), elevaron la conflictividad social, que se expresó inicialmente como huelgas de trabajadores y disturbios callejeros protagonizados por estudiantes y ciudadanos. Su expresión más significativa fue el aparecimiento del grupo insurgente Alfaro Vive Carajo (AVC) (Herrera, 2005: 34).[79]

Las acciones de AVC y de otro grupo subversivo menor (la *Antipatria*, en la visión binaria de la sociedad pregonada por Febres Cordero) sirvieron de argumento para afirmar que el Estado enfrentaba a fuerzas que buscaban desintegrarlo. Febres Cordero se confesó escéptico del neoliberalismo, aunque su mandato ha sido considerado un período de "avance" hacia una economía con mayor libertad de mercado, en especial en materia cambiaria y financiera, así como en lo relativo a apertura al capital extranjero.[80]

79 En esa época, de ajuste económico, la insurgencia se expandió en Colombia (FARC, ELN, M-19, EPL) y en Perú (Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru); en El Salvador se formó el FMLN y en Guatemala resurgió la Unidad Guerrillera Nacional.

80 El 29 de junio de 1983 había declarado: "Yo ya sostuve que el neoliberalismo es tan utópico como el comunismo". Véase Rivera (1986: 139).

Pero "es necesario precisar que el cambio más importante producido en el Gobierno de Febres Cordero no fue de un Estado intervencionista a otro liberal, sino de las orientaciones de las políticas adoptadas por el Estado y sus centros de decisión" (Montufar, 2000: 98). La Junta Monetaria se convirtió en el eje de las decisiones de política económica y los "avances" nunca se produjeron en forma neutral. En enero de 1986 se creó la Corporación Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios (Decreto Ejecutivo n.° 1.425) para promover el Sistema de Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales. Esta persona jurídica de derecho privado y sin fines de lucro inició sus operaciones en abril de 1986 en Guayaquil, gracias a una donación del BCE de 50 millones de sucres (BCE, 1991: 121). A la coalición empresarial FRN-PSC no le pareció extraño que, desde el sector público, se impulse la creación de una entidad de derecho privado, capitalizada con fondos públicos.

Esta decisión causó graves perjuicios a agricultores que, desde la década anterior, entregaban sus cosechas a la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC) a cambio de dinero en efectivo. En el nuevo Sistema de Comercialización los agricultores fueron obligados a entregar sus cosechas a almaceneras que les daban a cambio un certificado que podía negociarse en la Bolsa o en el Banco Nacional de Fomento. La cantidad mínima que podía entregarse al nuevo Sistema era de 200 quintales de maíz o arroz en cáscara, cuando antes se podía entregar desde uno hasta 20 quintales. Los costos de limpieza, secado y almacenamiento, que antes corrían de cuenta de la ENAC, fueron cargados al agricultor.

Esto perjudicó a los pequeños productores y benefició a los intermediarios, "a los Vallarino, los Piana, los Álvarez, si hablamos de personas. Si tratamos de empresas son La Favorita, Oleica, Phidaygesa, Ales, quienes lícitamente se aprovechan de los precios bajos gracias a la inacción de ENAC, del Gobierno. Si ampliamos la lista, son las almaceneras de granos Almagro, Algracesa", se quejaba Jaime Aspiazu en carta al ministro Laniado el 3 de mayo de 1986. Otro empresario perjudicado afirmaba que "se ha traspasado los esquemas más

eficientes de las grandes bolsas mundiales sin considerar la realidad histórica del país" (Arboleda: 1986: 43).[81]

Para completar el desmantelamiento de la ENAC se creó la empresa mixta Almacenera Almacopio S. A., con participación accionaria de la propia ENAC, el BCE, el BNF, Fertilizantes Ecuatorianos (Fertisa) y Empresa Nacional de Semillas (Emsemillas). La participación de la ENAC se fijó en 420 millones de sucres (el valor de su capital: la red de silos, bodegas y centros de acopio con capacidad para 64 000 toneladas métricas, construida con dinero público durante diez años).

El cambio de políticas de intermediación agropecuaria fue crucial para incrementar los beneficios del capital financiero y de los grandes propietarios agrícolas de la costa. Dada la estructura oligopsónica de la intermediación agrícola, en la que unas pocas empresas eran capaces de imponer precios a muchos pequeños productores, estos se convirtieron en precio-aceptantes de condiciones de mercado determinadas por el capital financiero. Mercados de productos agropecuarios manejados por la bolsa de productos favorecieron a los grandes mayoristas, al capital financiero y a la minoría de grandes productores. Las consecuencias para los pequeños productores y para el abastecimiento interno fueron negativas.

La privatización de la ENAC no se realizó para desregular la economía y promover la acción de mercados competitivos. Si este hubiera sido el caso, se la hubiera acompañado de otras reformas, enfocadas en mejorar la información, reducir los costos de transacción, controlar las prácticas de dominio de mercado y mejorar las condiciones de competencia. Lo que sí se logró fue un mayor grado de subordinación de los pequeños agricultores a poderosos intermediarios. El letargo en el que se dejó caer a otras entidades –Emsemillas, Fertisa

81 El diputado del MPD Jorge Moreno denunció que las empresas más beneficiadas con el nuevo esquema de comercialización agrícola habrían sido los dos emporios del ramo: Almagro y Algracesa. Almagro fue constituida por Jaime Nebot S., León Febres Cordero, Jaime Nebot V., Marcel Laniado y José Nebot S. En Algracesa el ministro Laniado nunca pudo desvirtuar la participación del Banco del Pacífico, en el cual era socio mayoritario. El gobernador de la provincia del Guayas respondió diciendo que su participación accionaria y la del presidente habían sido vendidas en 1979 y 1980, sin mencionar a quién.

e Iniap– tuvo efectos graves para la productividad del sector y promovió la concentración de la producción agrícola debido a que se privó a los pequeños agricultores del apoyo del Estado para adquirir semillas mejoradas, fertilizantes y nuevas técnicas de cultivo, a las que sí podían acceder los empresarios agrícolas en los mercados de importación de esos insumos.

El 9 de agosto de 1985 el Ejecutivo envió a la Cámara Nacional de Representantes 15 proyectos económicos urgentes —que debían tratarse en igual número de días. El Plenario negó 14, pero con el aval de la mayoría parlamentaria Febres Cordero promulgó todos ellos en el Registro Oficial. Uno, el Decreto Ley n.º 12 (21 de agosto de 1985), reformatorio de la Ley de Régimen Monetario, convirtió a la Junta Monetaria en la entidad axial de la política económica durante los próximos 13 años y amplió la capacidad de acción del BCE para garantizar la inversión extranjera, modificar las cuentas de activos y pasivos internacionales, incrementar sus funciones como prestamista de última instancia, flexibilizar los programas de crédito, conceder autorizaciones para créditos de estabilización en condiciones y plazos especiales, redefinir el encaje bancario, e incentivar el crédito de largo plazo. También se le dio más autonomía para solventar los desequilibrios de la reserva internacional (sin recurrir al dictamen del Conade) y para contratar convenios de corresponsalía con el sistema bancario privado. También se limitó la responsabilidad de sus administradores (BCE, 1986: 163-167).

En marzo de 1985 se trasladaron al mercado libre las exportaciones de petróleo y derivados realizadas por la CEPE y, poco más tarde, también las importaciones de alimentos y varios insumos agrícolas. En agosto también se transfirieron al mercado libre las importaciones de medicinas e insumos farmacéuticos y las exportaciones de las petroleras Texaco y City. Esto liquidó en la práctica la cotización oficial de 66,5 sucres por dólar, pues lo que se podía negociar en ese mercado no llegaba a representar ni uno por ciento del mercado cambiario total.

Las reformas a la Ley General de Bancos de agosto de 1985 liberalizaron las actividades bancarias. Los bancos fueron autorizados a emitir cheques de viajero, a financiar y comprar cartera, emitir

tarjetas de crédito y realizar operaciones de mandato. También pudieron invertir en otras instituciones financieras (almacenes generales de depósito, compañías financieras, sistemas contables y de computación, transporte de especies monetarias y valores, arrendamiento mercantil, compra de cartera y fomento de exportaciones). La concentración del capital se alentó con disposiciones que permitían la fusión de bancos con compañías financieras. La entidad resultante podía realizar actividades permitidas por la Ley General de Bancos y por la Ley de Compañías. Se amplió el plazo de control de los bienes adquiridos por dación en pago de las empresas endeudadas, de 180 días a un año, prorrogable hasta por tres veces. Las acciones adquiridas por este medio podían conservarse hasta por nueve años, es decir, un banco acreedor podía poseer acciones de otra empresa, no financiera, hasta por nueve años (Borja, 1986: 189).

El Decreto Ejecutivo n.º 1.304 (12 de noviembre de 1985) fijó el tipo de cambio en 95 sucres por dólar, de manera que "el proceso de ajuste adoptado desde el 4 de septiembre de 1984 consistió en una modificación paulatina del tipo de cambio, mediante el traslado de transacciones del mercado oficial al de intervención, que culminó con la fijación de una cotización única para los dos mercados" (BCE, 1986: 179). Esto era parte de las condiciones pactadas en el acuerdo *stand-by* celebrado con el FMI el 11 de marzo. La unificación cambiaria debía cumplirse antes de recibir 105,5 millones en derechos especiales de giro (DEG).[82]

Mientras el precio internacional del petróleo se mantuvo en niveles aceptables, es decir hasta 1985 (tabla 3.3), la política monetaria se conservó dentro de los límites de la ortodoxia monetarista. Hasta diciembre de 1985 la oferta monetaria creció 23,8%, la emisión monetaria 22,9% y la inflación llegó al 24,4%. El ahorro financiero se incrementó 39,9%, impulsado por la política de tasas de interés, lo que permitió a los bancos captar nuevos recursos. Tres bancos (Pacífico,

82 El DEG es un activo de reserva internacional creado por el FMI en 1969, cuyo valor se determina por una cesta de monedas. En 1985 un DEG estaba constituido por dólares (42%), marcos alemanes (19%), yenes japoneses (13%), libras esterlinas (13%) y francos franceses (13%). Los DEG pueden cambiarse por monedas de libre uso (Recuperado el 15/6/2017 de *http://www.imf.org/external/np/exr/ facts/spa/sdrs.htm*).

Pichincha y Filanbanco) captaron 41,5% del crédito total (Borja, 1986: 188). Entre agosto de 1984 y septiembre de 1985 el crédito normal a los bancos privados se contrajo en 8400 millones de sucres, mientras que los recursos concedidos a particulares se incrementaron de 20 000 millones de sucres a 24 200 millones, de los cuales 43,6% se empleó en aceptaciones bancarias y 33,7% se canalizó a la exportación.

Tabla 3.3
Exportaciones de petróleo y derivados, 1984-1988

	1984	1985	1986	1987	1988
Crudo					
Volumen[1]	61,3	70,6	71,4	45,4	69,0
Valor[2]	1.678,2	1.824,7	912,4	739,4	875,2
Dólares x barril	27,4	25,9	12,8	16,3	12,7
Derivados					
Volumen[1]	6,2	4,8	6,7	5,7	9,6
Valor[2]	156,3	101,9	70,1	78,2	100,5
Dólares x barril	25,2	21,0	10,5	13,7	10,5
Valor total	1.834,5	1.926,6	982,5	817,6	975,7

[1] Millones de barriles.
[2] Millones de dólares.
Fuente: BCE, *Memoria Anual* 1985 y 1989.

En 1985 el crecimiento del PIB fue similar al de 1984, el consumo final del Gobierno se redujo 4,2% y la inversión del sector privado creció 6,7%. A pesar de las difíciles condiciones de la demanda mundial (tabla 3.4.) las exportaciones no petroleras crecieron 24,5% medidas en dólares, y las de petróleo solo tuvieron un crecimiento de 5%. Las importaciones para consumo se redujeron 36% y las de bienes intermedios crecieron 10%. La producción industrial disminuyó 1,8% y la de bienes de consumo duradero se redujo por segundo año consecutivo (3,8% en 1984 y 0,5% en 1985). "Este tipo de industrias enfrenta problemas estructurales, que se vienen arrastrando desde años anteriores, relacionados fundamentalmente con la alta dependencia externa, en lo que se refiere a insumos y tecnología. Este sector necesita en el futuro proyectarse hacia el mercado externo a base de tecnología y precios competitivos", sentenció la autoridad monetaria (BCE, 1986: 44).

La balanza comercial alcanzó un saldo positivo de 1205 millones de dólares (el más alto de la década) gracias al crecimiento de las exportaciones (10,9%) y a la reducción de las importaciones (2,9%, valoradas en dólares corrientes), a pesar de que entre 1984 y 1985 los términos de intercambio se deterioraron 9,7% (BCE, 1986: 96). El saldo negativo de la cuenta corriente disminuyó significativamente, a 13 millones de dólares y gracias al saldo positivo de la cuenta de capitales, la balanza de pagos terminó con un superávit global de 25 millones de dólares. La segunda renegociación de la deuda externa se consideró "exitosa" (BCE, 1986: 93).[83]

Tabla 3.4
Precios de exportación de principales productos, 1980-1990 (promedio anual)

	Petróleo ($ x barril)	Banano ($ x kilo)	Cacao en grano ($ x kilo)	Café ($ x kilo)
1980	35,2	0,15	2,2	2,6
1981	34,6	0,17	1,6	1,9
1982	32,5	0,17	1,4	1,9
1983	27,8	0,17	1,7	2,0
1984	27,4		2,1	2,4
1985	25,9	0,17	2,0	2,4
1986	12,8	0,20	1,9	2,9
1987	14,2	0,19	1,8	1,9
1988	12,7	0,19	1,5	2,1
1989	16,2	0,21	1,2	1,5
1990	20,2	0,21	1,1	1,2

Fuente: BCE, Boletín Anuario n.º 12 y 14.

Febres Cordero dejó de apoyar al Movimiento de Países no Alineados, en el que Ecuador participaba desde 1961. En la Organización de Naciones Unidas inició una sistemática etapa de abstenciones en las resoluciones contra el sionismo y de condena a las armas químicas y biológicas. Se rompió relaciones con la Nicaragua sandinista, se apoyó en forma abierta a la Contra y se congeló las relaciones con Yugoslavia y Rumania. El canciller Edgar Terán,

83 En 1985 Ecuador recibió desembolsos efectivos por 742,2 millones de dólares (es decir, 277,1 millones más que en 1984), y remitió por amortizaciones e intereses un total de 1163,2 millones de dólares, es decir, 300 mil dólares menos que en 1984.

connotado abogado de empresas extranjeras, combatió la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y respaldó los acuerdos de protección a la inversión extranjera auspiciados por el Banco Mundial.

Durante los primeros 16 meses del Gobierno del FRN el país recibió 85 misiones del Banco Mundial, de las cuales 11 fueron "de cortesía" y para "discutir" la política económica con el equipo de Gobierno, 24 para revisar proyectos, 49 para preparar nuevos planes y un seminario para evaluar proyectos en ejecución. "Un promedio de 5,3 visitas por mes" (Arboleda y otros, 1986: 114).

En octubre de 1985 Ecuador apoyó la creación del Organismo Multilateral de Garantías de Inversión (MIGA, por sus siglas en inglés) acordada en la reunión anual del FMI en Seúl, Corea del Sur. El MIGA consagraba un viejo anhelo del capital transnacional: establecer en el derecho internacional garantías especiales a favor de sus inversiones en los países subdesarrollados; en especial, evitar restricciones a la transferencia de capitales, impedir expropiaciones y medidas consideradas como discriminatorias como impuestos u otras decisiones administrativas que limiten sus beneficios, protegerlas de guerras y disturbios civiles, y blindarlas ante incumplimientos contractuales. Las divergencias entre los inversionistas extranjeros y los países receptores de capital debían resolverse en el tribunal creado por el Banco Mundial: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi). Ecuador fue uno de los primeros seis países en obligarse, pero al hacerlo infringió el artículo 51 de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena.[84]

84 El artículo 51 de la Decisión 24 dice: "En ningún instrumento relacionado con inversiones o transferencia de tecnología se admitirán cláusulas que sustraigan los posibles conflictos o controversias de la jurisdicción y competencia nacionales del país receptor o que permitan la subrogación por los Estados de los derechos y acciones de sus nacionales inversionistas. Las discrepancias entre los Países Miembros del presente régimen con motivo de su interpretación o ejecución, serán resueltas siguiendo el procedimiento señalado en el Capítulo II, Sección D, 'De la solución de controversias', del Acuerdo de Cartagena". Véase *Comisión del Acuerdo de Cartagena*, Decisión 24: Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas patentes, licencias y Regalías, Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión, 14-31/12/1970, Lima-Perú. Recuperado el 14/5/2017 de *http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/ laws/es/can/can019es.pdf*.

El ajuste macroeconómico de los primeros dos años del Gobierno del PSC fue posible con el respaldo de un precio promedio de exportación del barril de petróleo de 25,9 dólares (tabla 3.3). En 1985 la exportación de crudo y derivados alcanzó 1926,6 millones de dólares, es decir, 66,3% de las exportaciones totales del país. El volumen exportado creció 15,2%, pero su valor solo subió 8,7%.

Esto no desestimuló la inversión petrolera. En mayo de 1985 terminaron los trabajos contratados con Texaco para aumentar la capacidad de transporte del oleoducto transecuatoriano a 300 000 barriles diarios, financiada por la CEPE (13,3 millones de dólares, *El Comercio*, 28/5/1985: A-3). La Sumitomo-Chiyoda fue contratada para ampliar la capacidad de refinación de la planta de Esmeraldas (*El Comercio*, 21/5/1985: A-1). Este proyecto fue presentado como un mecanismo para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos, ya no como parte de alguna política de industrialización. El Gobierno quería exportar más petróleo, lo que chocaba con los límites impuestos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Pero la OPEP dejó de defender el precio del crudo en diciembre de 1985.[85] Como los demás productores siguieron incrementando su oferta, el precio se desplomó y en el primer semestre de 1986 se redujo a 13,8 dólares por barril.

Desde que el petróleo se convirtió en el principal rubro de exportación, los Gobiernos tuvieron especial preocupación en el flujo de ingresos provenientes de este recurso. Esta preocupación era uno de los síntomas más claros de la enfermedad holandesa. Cuando Febres Cordero asumió el poder, en agosto de 1984, se extraía 251 000 barriles diarios; 18 meses más tarde, en diciembre de 1985, esta cifra había subido a 295 000 barriles diarios, gracias a las inversiones en recuperación secundaria de los campos Shushufindi-Aguarico y a los incrementos alcanzados en los campos Cononaco y Dureno del consorcio CEPE-Texaco (*El Comercio*, 21/12/1985: A-1). El Gobierno socialcristiano transfirió las operaciones de exportación de petróleo al mercado libre de intervención, con lo cual recibía más sucres por

85 En ese año la producción del cártel representó 29% de la oferta mundial de petróleo, es decir, 19% menos de lo que representaba en 1978 (Ruiz-Caro, 2001: 25).

cada dólar exportado de petróleo, y optó por facilitar la inversión de riesgo para intensificar la extracción.

Entre agosto de 1984 y febrero de 1986 se licitaron siete bloques exploratorios: cuatro en la amazonía, uno en la costa y dos costa afuera. En 1985 se invirtieron 21 millones de dólares y 57 millones en 1986. En total, 78 millones de dólares en dos años (27,3 millones de dólares a cargo de Occidental, 15,5 millones a cargo de Esso-Hispanoil, 11,3 millones de Belco, 10 millones de Conoco, 8 millones de BP y 6,2 millones de Texaco-Pecten). Con un precio de 11 dólares por barril, en marzo de 1986 se anunció la apertura de la licitación de cinco bloques (900 000 hectáreas en el suroriente y 340 000 hectáreas en la costa). El oleoducto revirtió al Estado ecuatoriano el 1 de marzo de 1986, el Gobierno decidió invertir 18 millones de dólares para incrementar la capacidad de transporte a 325 000 barriles diarios, pero contrató a Texaco para que lo siga operando.

Con el precio del crudo a la baja se reformó la Ley de Hidrocarburos para permitir que una misma compañía tenga más de un bloque, lo que había sido prohibido por el general Rodríguez Lara diez años antes.

En enero de 1986 se restableció el sistema dual de cambios, lo que se aprovechó para devaluar nuevamente el sucre, con una cotización de 96,5 sucres por dólar en el mercado oficial y de 110 sucres por dólar en el mercado libre de intervención. Meses más tarde se levantó la prohibición de importar automóviles y se puso en vigencia un nuevo arancel de importaciones, con aranceles que no sobrepasaban del 80% *ad valorem*, excepto para automóviles. Se eliminaron los requisitos de autorización previa para varios rubros de importación; se expidió un reglamento más ágil a la Ley de Cambios Internacionales y se eliminaron los certificados de abono tributario.

Todas estas medidas de liberación del comercio exterior se tomaron cuando el barril de petróleo alcanzó el precio más bajo de la década (ocho dólares por barril, en junio de 1986). Tal vez un acatamiento acucioso de las exigencias del FMI, o la representación inexcusable de los intereses de los importadores en las regulaciones de política comercial, o las dos razones juntas, podrían explicar estas decisiones. Si la devaluación tendía a alentar las exportaciones y a

encarecer las importaciones, las reducciones arancelarias iban en el sentido contrario. En ese mes se desincautaron las divisas de las exportaciones de los excedentes de maíz y arroz, permitiendo su negociación en el mercado libre privado.

En marzo de 1986 se formalizó el aumento de capital de Banco La Previsora, intervenido por el Estado el 13 de julio de 1979. La Previsora seguía operando como banco comercial y, para entregarlo una vez más al sector privado, el Gobierno decidió capitalizarlo con 2700 millones de sucres mediante la emisión de bonos del Estado con los cuales debía pagar las deudas contraídas con el BCE. El 29 de julio de 1985 "en homenaje de la ciudad de Guayaquil", la Junta General de Accionistas de La Previsora (es decir, el ministro de Finanzas, el gerente del BCE y el presidente de la Junta Monetaria) aprobó su capitalización. Luego se obtuvo el informe favorable de la Contraloría, del Conade y de la Junta Monetaria, en un extraño proceso en el que los personajes involucrados confundieron sus condiciones de banqueros privados y autoridades económicas para generar una deuda pública de 2700 millones de sucres con la cual se pagó una deuda privada de igual valor, antes de proceder a reprivatizar el banco intervenido.

Para el artífice de esta operación, el presidente Febres Cordero, "el Banco La Previsora seguía representando una tradición de la banca guayaquileña y sus sucursales se extendían a todo el país, desde Ibarra hasta Loja y desde Manta hasta Cuenca. Una posible quiebra de este banco era por lo tanto un problema nacional". Las autoridades del Gobierno consideraron que no existió "ninguna emisión o aumento innecesario de liquidez por parte del Instituto Emisor" (Febres Cordero, 1989: 77 y 79).

Los teóricos de la ola neoconservadora de la década de 1980 planteaban que el avance del libre mercado debe producirse en forma simultánea con la reducción del tamaño del Estado y de su capacidad de intervención en la economía. Este no ocurrió en el caso ecuatoriano, pues "la aplicación del neoliberalismo febrescorderista reprodujo la vieja matriz Estado-céntrica que caracterizó el período desarrollista anterior. Febres Cordero estatizó el neoliberalismo ecuatoriano; o en

otras palabras, lo puso en práctica selectivamente en la misma matriz Estado-céntrica en que funcionó la política ecuatoriana entre 1950 y 1984" (Montúfar, 2000: 13).

En 1986 el precio internacional del crudo ecuatoriano promedió los 12,8 dólares por barril (tabla 3.4). Reapareció el desequilibrio fiscal, a pesar de la reducción global de 5% del gasto público, revisión de las tarifas de los servicios públicos, eliminación de los certificados de abono tributario, incremento del cálculo de la fracción básica del impuesto a la renta, ajustes cambiarios, elevación del 6% al 10% de la tarifa del impuesto a las transacciones mercantiles, y nuevas leyes tributarias de Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones, y al Consumo Selectivo de Productos Alcohólicos de fabricación nacional (BCE, 1987: 47-48).

En su afán de mantener los ingresos del petróleo, el Gobierno incrementó el volumen exportado (tabla 3.3), pero la reducción del precio causó una reducción de 24,7% en el valor de las exportaciones totales. Las exportaciones del sector privado crecieron 23%, incentivadas por las reformas de 1986, que avanzaron hacia la liberalización casi completa del sistema de cambios. A partir de agosto de 1986, estos incentivos se concretaron en dos formas: la libre flotación de la divisa y su desincautación (los exportadores ya no estaban obligados a depositar en el BCE el valor de sus exportaciones), por lo que "el nuevo sistema cambiario requ[ería] que el sector privado se autoabastezca en sus operaciones en divisas, con base en la dinamia del sector exportador no petrolero [mientras que] el sector público se ha[bía] adecuado a las menores disponibilidades en divisas" (BCE, 1987: 89-90).

Debido a la presencia de pocos exportadores privados y a una contraparte antagónica controlada por otro grupo de empresarios importadores, las modificaciones del mercado cambiario acarrearon dos consecuencias: el crecimiento de un mercado cambiario 'libre', en el cual los exportadores adquirieron un gran poder para determinar el precio de la divisa (Montúfar, 2000: 96); y, aparejado con lo anterior, el aparecimiento de un mercado especulativo que en el futuro se convertiría en un poderoso factor de perturbación económica y política. La renuncia del Estado a una parte significativa de su

capacidad para regular este mercado facilitó el predominio de conductas especulativas y el resurgimiento de viejas disputas regionales y gremiales en torno al tipo de cambio.

En 1986 el PIB creció 3,1%.[86] A pesar de las nuevas facilidades, la inversión privada creció 1,1%, el consumo final se paralizó y la política cambiaria hizo retroceder las importaciones. En estas condiciones, la noche del 5 de marzo de 1987 ocurrieron dos sismos de magnitudes 6,1 y 6,9 en la escala de Richter, a lo largo de las faldas orientales de los Andes. Los epicentros fueron localizados en la provincia del Napo, aproximadamente a 100 km al este-noreste de Quito y 25 km al norte del volcán Reventador.

> Deslizamientos de roca y tierra, avalanchas de escombros y flujos de escombro y de lodo al este de los Andes resultaron en la destrucción o rotura de cerca de 70 km de la tubería del oleoducto transecuatoriano y de la única vía desde Quito a los bosques húmedos y campos petroleros del oriente ecuatoriano. Se estimaron cerca de 1000 muertes por los sismos, como consecuencia de los movimientos de tierra e inundaciones. Las pérdidas económicas fueron estimadas en mil millones de dólares (Minard, 1991: 1).

Los sismos provocaron el deslizamiento de rocas y suelos, avalanchas y flujos de lodo. "Aproximadamente 5 km del oleoducto transecuatoriano [...] fueron dañados por deslizamientos y flujos de escombros [...] donde el oleoducto fue totalmente cortado" (Crespo y otros, 1991: 1, en Minard, 1991). La estación de bombeo El Salado fue severamente afectada. Durante cinco meses este desastre privó al Estado de su mayor fuente de ingresos. Si se considera que en 1986 se extrajeron 297 205 barriles por día, de los cuales se exportaron 198 333 barriles por día y el remanente (98 872 barriles por día) se destinó a refinación, bajo el supuesto de que en 1987 se hubiese mantenido la extracción con la misma intensidad, en los cinco meses que permaneció inutilizado el oleoducto el Estado dejó de percibir unos 422,4 millones de dólares (a 14,2 dólares por barril, que fue el precio promedio de exportación en 1987, tabla 3.4). A este lucro cesante debía añadirse otros 50 millones de dólares que costó

86 Considerado en términos per cápita, el crecimiento se había detenido.

la reparación de la infraestructura de transporte. La valoración de los 14,8 millones de barriles que dejaron de refinarse para consumo interno es más compleja, dados los arreglos institucionales que permitían cargar al patrimonio natural los subsidios al consumo interno de combustibles. Sin embargo, si se valora el crudo destinado a consumo interno a precios del mercado internacional, a las pérdidas anteriores se sumarían otros 243,7 millones de dólares. Así, los costos directos e inmediatos de los terremotos del 5 de marzo fueron de no menos de 716 millones de dólares.[87]

La reacción del Gobierno acarreó consecuencias que se extendieron por varios años y embargaron buena parte de la política económica del siguiente período presidencial. De inmediato se declaró el estado de emergencia en las zonas afectadas por los terremotos y autorizó la contratación con el Banco Mundial de un crédito de hasta 80 millones de dólares para reconstruir la infraestructura petrolera; se aceptó la ayuda de los Gobiernos de Venezuela y Nigeria, concretada en préstamos de crudo (11,5 millones de barriles y 1,4 millones de barriles, respectivamente) para satisfacer el consumo interno y compromisos de exportación (BCE, 1988: 37) y con Colombia se acordó construir un oleoducto que se unió al de ese país, para reiniciar cuanto antes la exportación del crudo, aunque sea en forma parcial.

Según la ortodoxia económica que decían seguir las autoridades del BCE, una vez ocurrido ese "choque exógeno" (los terremotos de marzo) era necesario frenar la oferta monetaria para evitar la aceleración de la inflación. En una coyuntura como esta el monetarismo aconseja tranquilizar la emisión de dinero y esperar que la política fiscal marque la pauta de la recuperación. Eso era lo que se esperaba de un gerente del BCE como Carlos Emanuel que, pocos meses antes, al inaugurar un seminario sobre crisis económica y desarrollo en América Latina, había declarado: "Quiero reiterar que en el Ecuador se ha implantado, desde enero de 1985, una política monetaria ortodoxa. Pensamos

87 Según los geólogos que evaluaron los daños causados por el evento, "[s]uponiendo que la tubería podía transportar cerca de 250 000 barriles diarios a un precio promedio de 19 dólares por barril, el total de pérdidas, entre el 5 de marzo y el primer uso provisional de la línea reconstruida el 18 de agosto de 1987, fue de aproximadamente 790 millones de dólares" (L. Crespo y otros, 1991: 89).

y creemos, verdaderamente, que es prioritario tener una política de desarrollo económico con estabilidad financiera y para esto es preciso una política monetaria y fiscal adecuada que permita que la economía crezca de acuerdo a su potencial, sin que se generen presiones inflacionarias que son inconvenientes" (Emanuel, s/f: 27).

Pero 16 meses antes del cambio de Gobierno la ortodoxia monetarista pesó poco ante los requerimientos políticos del PSC. El mismo Emanuel mudó el traje y la corbata de *Chicago boy* por la camiseta del FRA para aventurarse como candidato a la presidencia de la República. La decisión de expandir la oferta de dinero y de crédito fue justificada como única opción para "lograr un crecimiento del 2,9 por ciento en el PIB no petrolero y moderar las fluctuaciones en los precios principales de la economía", en "estrecha coherencia con la política cambiaria, a fin de mantener el tipo de cambio en niveles que permitan incentivar las exportaciones y controlar vía precios las importaciones," comentaría la autoridad monetaria (BCE, 1988: 57).

Fue una decisión temeraria e irresponsable. En el corto plazo, el desborde de crecimiento de los precios solo se pudo evitar con la constante elevación del encaje bancario (que llegó al 37% en octubre de 1987). El BCE fue autorizado a intervenir más activamente en operaciones de mercado abierto a base de los bonos del Estado en su poder, lo que presionó al alza las tasas de interés y redujo la inversión no petrolera.

En 1987 la oferta monetaria (especies monetarias en circulación más depósitos monetarios en los bancos) terminó con un crecimiento de 32,3% y el cuasidinero del sistema bancario (depósitos a plazo, depósitos de ahorro, otras obligaciones en sucres y en moneda extranjera y emisión de valores, correspondientes al BCE, bancos privados y BNF) creció 46,3%, mientras que el PIB decreció seis puntos porcentuales. La inflación llegó a 32,5%, pero las decisiones monetaria y crediticia tomadas luego del terremoto acumularon el combustible para su aceleración en los años siguientes. La suspensión de las exportaciones de petróleo provocó un retroceso en el crecimiento del producto dos veces más intenso que el de 1983.

En 1987 las exportaciones de camarón alcanzaron el primer lugar entre las exportaciones no petroleras, con 383,1 millones de dólares, pero mientras su valor exportado creció 33,1% respecto a 1986, su volumen tuvo que incrementarse 56,8%, lo que implicó una pérdida de 15,1% en precios (BCE, 1988: 81). Las autoridades destacaron "la importancia que van adquiriendo las exportaciones de productos no tradicionales, que en 1987 alcanzaron los 106,1 millones de dólares. Entre estos, los de origen primario, constituidos en un 90 por ciento por productos agrícolas, tuvieron un incremento del 73 por ciento sobre el valor obtenido en 1986" (BCE, 1988: 81).[88]

Las importaciones alcanzaron los 2054 millones de dólares, lo que significó un crecimiento de 25% respecto al año anterior, debido a los requerimientos de la reconstrucción, especialmente en el sector petrolero. Con los 1286 millones de dólares de saldo negativo de la balanza de servicios y renta, menos 132 millones de dólares de transferencias unilaterales, el saldo negativo en cuenta corriente creció a 1187 millones de dólares, equivalente a 12% del PIB (BCE, 1988: 74).

La ruptura del oleoducto fue una causa adicional para la suspensión de los pagos de la deuda externa recién financiada. Aunque con prudencia el Gobierno se apresuró a declarar que la interrupción no implicaba "una ruptura con la banca ni la adopción de una postura unilateral de desconocimiento de las obligaciones" (BCE, 1988: 93).[89]

Febres Cordero prosiguió con los proyectos que consideró importantes, gracias a un crecimiento del gasto que promedió 41% anual (entre 1985 y 1988, medido en sucres corrientes), mientras que en el mismo período el crecimiento de los ingresos no petroleros (tributarios y otros) solo llegó a 33,9% en promedio. La evolución de los ingresos fiscales en sucres corrientes, provenientes del petróleo, estuvo supeditada a las condiciones del mercado cambiario, más que a las condiciones de los mercados mundiales. Así, las continuas devaluaciones y cambios de listas, que beneficiaron las actividades

88 En 1987 "se incorporaron a las exportaciones alrededor de 50 nuevos productos [...] cabe mencionar el arroz, malta, productos alimenticios, textiles y envases" (BCE, 1988: 81).

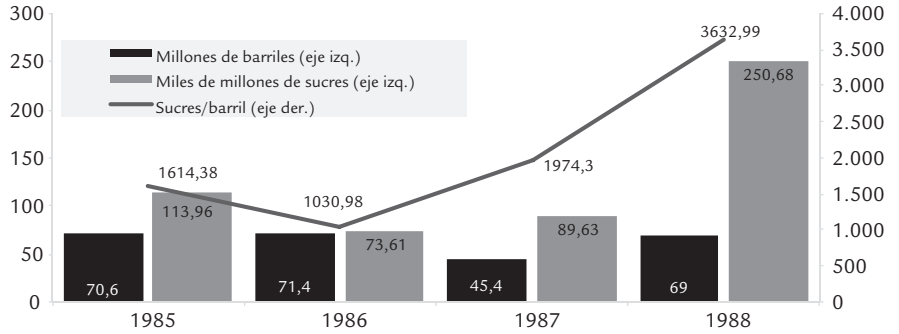
89 En octubre de 1986, a escasos diez meses de renegociada, la cotización de los papeles de deuda ecuatorianos había bajado a 63 centavos por dólar.

de exportación del sector privado, también ayudaron al gasto fiscal, incrementando en sucres los ingresos provenientes de la actividad extractiva a cargo del Estado (gráfico 3.2).[90]

La flotación del dólar hizo posible el incremento en sucres de una exportación de petróleo con precios internacionales a la baja. Al respecto el ministro Swett declaró que "[e]l régimen en el poder, de un solo tajo, ha destruido 56 años de práctica legal financiera y monetaria en el Ecuador" (Thoumi y Grindle, 1992: 61). Este cambio ocurrió cuando el petróleo se cotizaba a 8 dólares por barril. Esto, más la turbulencia política, los resultados adversos del plebiscito de junio de 1986, el secuestro de Febres Cordero en la base aérea de Taura y sobre todo las continuas denuncias de corrupción, contribuyeron a desintegrar el equipo económico y a desperdigar el otrora unánime apoyo de los empresarios.

Gráfico 3.2

Petróleo: exportaciones e ingresos fiscales, 1985-1988



Fuente: BCE, Memoria Anual 1985 y 1989; Boletín Anuario n.º 12 y 14.

Los grupos afectados por la devaluación, en especial los serranos, restringieron su apoyo político. El vicepresidente Blasco Peñaherrera

90 El siguiente Gobierno, del presidente Borja, también se benefició de esta política cambiaria, lo que apoya la idea de una continuidad general de la política económica durante la década de 1980, a pesar de las disonancias expresadas en el nivel discursivo. Al informar sobre la situación fiscal al cierre del año 1988, el gerente del BCE afirmó que "los ingresos del presupuesto se incrementan en términos de sucres debido a que la cotización promedio a la que se liquidan las exportaciones petroleras se eleva desde 170,0 sucres por dólar en 1987 a 294,7 sucres en 1988, por efecto de la modificación cambiaria" (BCE, 1989: 39).

comenzó a distanciarse.[91] En abril de 1987 incluso los exportadores afirmaban: "[d]adas las elecciones generales en enero entrante, este es un Gobierno inefectivo. Ha perdido el control de la situación, sus mejores gentes se han ido y ya nadie le cree" (Thoumi y Grindle, 1992: 62).

Dada la intensidad de la restricción fiscal, era imposible mantener la estrategia de los sectores empresariales que habían auspiciado la campaña del FRN en 1984, que consistía en demandar al Gobierno desregulación, pero sin interrumpir el flujo de recursos estatales destinados a subsidiar sus actividades. Quienes lo apoyaron seguían exigiendo más recursos e infraestructura, más crédito y más subsidios a sus actividades, pero menos control. Bajo estas circunstancias, la reducción de la interferencia estatal no podía ser general, sino selectiva y, en ese sentido, aceptable solo cuando implicaba transferencia de recursos al sector productivo (Montúfar, 2000: 76-77).

Para el Banco Mundial, el deterioro de las finanzas públicas obedeció a la falta de control del gasto. El consumo del sector público alcanzó a 25,7% del PIB, con lo que el "éxito" del ajuste de los tres años anteriores "fue anulado" (Varea, 1993: 155). Luego del terremoto de marzo de 1987 la ortodoxia mutó en populismo. El déficit fiscal se disparó hasta 10% del PIB, con Febres Cordero dedicado a promover personalmente un gran número de obras públicas, en especial en Guayaquil y su zona de influencia. El crédito neto a los bancos privados se contrajo en 28 527 millones de sucres, mientras que el BCE concedió al Gobierno un crédito por 16 000 millones de sucres, con lo que el crédito neto al sector público se incrementó en 18 136 millones de sucres (Morillo, 1996: 411).[92] Se aumentaron los salarios y poco antes del cambio de Gobierno se congelaron las tarifas de los servicios públicos.

91 Los efectos de las continuas modificaciones al régimen cambiario fueron desastrosos. Entre septiembre de 1984 y agosto de 1985 se liquidaron o disolvieron 2388 compañías (personas jurídicas); en las provincias de Pichincha y Guayas, entre marzo y mayo de 1986, se liquidaron 718 empresas. Esto constituyó una de las causas fundamentales para que el desempleo abierto sobrepase el 10% de la PEA (Endara, 1999: 80-81).

92 En 1987 la contabilidad del BCE presentó un incremento de 52 903 millones de sucres en el rubro "Activos netos no clasificados" (Morillo, 1996: 411).

La reserva monetaria internacional pasó de un saldo positivo de 130,7 millones de dólares en enero de 1987 a otro negativo de 330 millones en agosto de 1988. La diferencia entre el tipo de cambio de intervención y el de mercado libre creció hasta representar 109%, denotando el nerviosismo y la especulación. Al mismo tiempo, la inflación, que en enero de 1987 registró un crecimiento anual de 25,5%, cerró el período de Gobierno del FRN en 66% anual (gráfico 3.3).[93] El régimen del FRN perdió el control de las variables consideradas más importantes por sus autoridades durante sus primeros dos años de ejercicio. Para unos, dada la prohibición constitucional de reelección presidencial, Febres Cordero habría buscado asegurar un puesto en la historia como una figura popular que propició un progreso tangible. Para otros, habría aumentado el gasto público para inducir una situación económica crítica, como una venganza anticipada a su sucesor (Thoumi y Grindle, 1992: 65).

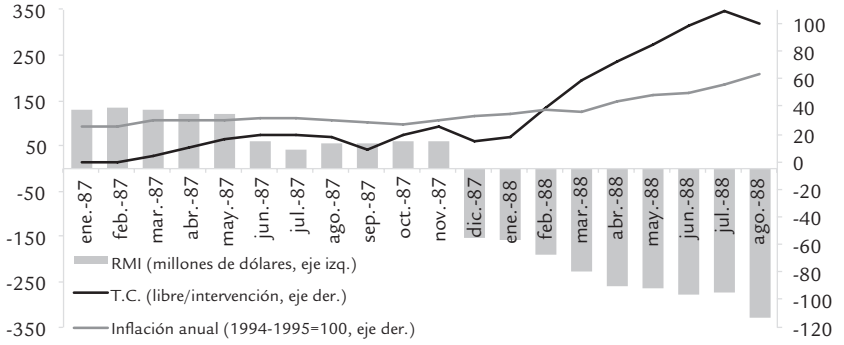
Según Peñaherrera, desde 1985 el Gobierno del FRN consumó "no pocos atentados contra los bienes e intereses públicos", en una "orgía de contrataciones inconvenientes y adquisiciones misceláneas [...] justamente cuando la crisis económica se acentuaba a extremos desesperantes por la abrupta reducción de los precios internacionales del petróleo" (Peñaherrera, 1988: 145). Estos habrían sido "los verdaderos motivos" de lo ocurrido "el viernes negro" (el día en que Febres Cordero fue secuestrado en Taura).[94] Los resultados de las variables económicas mostraban "falta de eficiencia de las medidas de liberalización. Una mejor administración del Estado habría podido ser más rentable en términos económicos, y socialmente menos

93 Las cifras para elaborar el gráfico 3.3 no son las difundidas de manera oficial por el BCE, sino las informadas por el presidente de la Junta Monetaria al presidente Rodrigo Borja, sucesor de Febres Cordero, mediante una carta fechada el 30 de agosto de 1984 (Morillo, 1996: 412).

94 La adquisición del avión Fokker, el "Plan-Carro", la privatización de La Previsora, además de la licitación para la construcción del trasvase del río Daule a la península de Santa Elena, a cargo de la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedege), la adquisición de 350 recolectores de basura, la vía perimetral de Guayaquil, el caso Ecuahospital, el proyecto Papallacta de agua potable y el Camal Frigorífico para Quito, entre los más comentados (Peñaherrera, 1988: 144-201). En su réplica, Febres Cordero llamó a Peñaherrera "el hombre de dos caras" y "roedor que abandona el barco" (Febres Cordero, 1989: 28 y 52).

costosa, que la política económica irresponsablemente aplicada bajo la Presidencia de Febres Cordero" (Varea, 1993: 157).

Gráfico 3.3
Reserva monetaria, inflación y tipo de cambio, ene. 1987 - ago. 1988



Fuente: BCE, 75 años de información estadística; Jaime Morillo (1996).

De "ardiente abogado del neoliberalismo [Febres Cordero] pasó a ser un populista tradicional, dispensando favores a sus amigos e iniciando e inaugurando obras en diversas aldeas, pueblos y regiones" (Thoumi y Grindle, 1992: 64). En realidad no necesitó transformarse en populista, pues su discurso siempre se enmarcó en el mismo molde de oposiciones típicas del discurso populista:

> [...] pueblo (empresarios) versus intelectuales (ideólogos de centro izquierda); [...] comunidad (empresarios, militares, redes clientelares) versus conflicto político (*Antipatria*). Incluso, la oposición nación versus amenaza imperialista fue incorporada por el discurso [...] como un rechazo a las transnacionales políticas, paradójicamente, entre estas incluida también la Democracia Cristiana internacional, que según él, financiaban a los partidos de la centro izquierda y enajenaban su conocimiento de la realidad ecuatoriana (Montúfar, 2000:89).

Aunque pregonadas como brotadas de la más pura ideología de mercado, para instaurar sus reformas el Gobierno socialcristiano generalmente prescindió del principio de neutralidad liberal y orientó el aparato del Estado a satisfacer los intereses de los sectores económicos más poderosos. La desregulación parcial no buscó establecer un

sistema de mercado libre, "sino que consolidó la influencia de ciertos grupos, principalmente ligados a la exportación y al sector financiero, sobre áreas principales de la economía del país" (Montúfar, 2000:102).

Es evidente que la agenda del gobierno del FRN-PSC prescindió de aspectos fundamentales del ajuste promovido por el FMI y el Banco Mundial en la década de 1980 (Biersteker, 1990: 486, citado en Montúfar, 2000: 94-95). Febres Cordero interpretó de manera muy particular la contrarreforma del pensamiento económico impulsada a nivel global por F. Von Hayek y Milton Friedman, y promovida intensamente por el presidente estadounidense y su amigo personal, Ronald Reagan. El fortalecimiento del Ejecutivo fue un proyecto deliberado, basado en la autoproclamada capacidad presidencial para interpretar la Constitución y para calificar la constitucionalidad de los actos de las otras funciones del Estado. Su estilo de administración fue autoritario y arbitrario, mediante la creación de unidades ejecutoras con funciones específicas, para realizar las obras consideradas prioritarias, según su mejor entender. Gracias a esa maquinaria paralela, el PSC logró consolidar una densa red de clientelas políticas, en especial en Guayaquil y su zona de influencia.[95]

En entidades tradicionalmente autónomas, el uso de los recursos institucionales se gestionó en forma arbitraria. El caso más notorio fue el del BCE, en el que entre 1984 y 1988 se utilizaron con autorización de su gerente, el "ortodoxo" Carlos Emanuel, unos 17 300 millones de sucres contabilizados bajo el rubro "donaciones". Eran regalos del gerente, desde mueblería para escuelas rurales hasta el financiamiento de carreteras, con los que "promovió su candidatura presidencial de 1988 [...] una suerte de 'caja chica' a favor de la clientela política del partido de gobierno" (Montúfar, 2000: 113-114).

A diferencia de lo ocurrido en Chile entre las décadas de 1970 y 1980, , o en Perú durante la década final del siglo pasado, la política de Febres Cordero entorpeció la convergencia hacia el nuevo régimen de acumulación mundial, al menos por tres razones. La primera, porque el FRN exacerbó el ciclo político, obligando al Gobierno sucesor

95 No solo gracias a las unidades ejecutoras: entre 1985 y 1986 el Gobierno del FRN impulsó la creación de once cantones, lo que también contribuyó a consolidar la red clientelar del PSC.

a emplear toda su energía en controlar el descalabro heredado.[96] La segunda, por la desinstitucionalización del aparato del Estado –consecuencia de la forma de gobierno socialcristiana–, que hacía precaria la gobernabilidad requerida para perseverar en los ajustes. Y la tercera, por la anulación de la confianza de la gente en la pertinencia de las políticas pro mercado para promover el crecimiento y lograr una distribución del ingreso menos inequitativa.

3.3. El fracaso del ajuste gradual

A pesar de la Ley de Elecciones, en la campaña electoral de 1987-88 participaron diez candidatos a la presidencia. En la primera vuelta el candidato que se consideraba con más opción, Sixto Durán Ballén (PSC), solo alcanzó 14% de los votos válidos. Accedieron al balotaje el ex alcalde de Guayaquil, Abdalá Bucaram (PRE) y Rodrigo Borja (ID). El 8 de mayo de 1988 ganó la presidencia el candidato de la ID, con 47% de los votos válidos.[97]

El nuevo ministro de Gobierno, Andrés Vallejo, anticipó que era necesario reformar el sistema económico socialcristiano y que la gestión de Febres Cordero sería fiscalizada. El nuevo presidente de la Junta Monetaria declaró que "Ecuador no está en condiciones ni en capacidad de pagar su deuda" y subrayó que "la seriedad y responsabilidad con que se maneje el tema permitirán lograr una refinanciación que devuelva el equilibrio y la estabilidad a la economía nacional" (*El Comercio*, 1/8/1988: A-1).

Estas declaraciones despertaron la suspicacia de los acreedores externos y el escepticismo de las cámaras de la producción. El presidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, Pedro Kohn, opinó que

96 Esto ya fue advertido en 1991 por Alberto Dahik, para quien una de las principales razones para el fracaso del proceso de ajuste fue la falta de "metas nacionales y de consenso" para proyectar una visión de futuro en el país, "lo que hace que no pueda haber políticas sostenibles a largo plazo" (Thoumi y Grindle, 1992: 101). Dahik se afilió al Partido Conservador en 1987.

97 Rodrigo Borja Cevallos nació en Quito. Es doctor en jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador y profesor de la Facultad de Jurisprudencia de esa institución. Fue diputado en 1962, 1970 y 1979, y en 1966 fue parte de una comisión especial creada para elaborar un proyecto de Constitución. En 1970 fundó el partido Izquierda Democrática. Fue candidato a la presidencia de la República en 1979 y 1984, que finalmente la alcanzó en 1988.

el Gobierno "tiene que despojarse de las posiciones dogmáticas que le llevaron a oponerse a todo lo que hizo el anterior régimen", pues tendrá que "aceptar que la crisis económica es auténtica y en base a ello procurar soluciones realistas y eficaces" (*El Comercio*, 5/8/1988: A-7). Y el presidente de la Cámara de Comercio, Juan Bernardo León, recomendó "continuar con los indispensables ajustes, para generar crecimiento. Es improbable que existan muchas opciones de cómo manejar con éxito la economía [...] que no sean dentro de los términos austeros y más bien convencionales, con más trabajo, inversión, esfuerzo y productividad" (*El Comercio*, 7/8/1988: A-7).

Borja anunció un programa económico de emergencia para "implantar medidas de estabilización, primero, y de reactivación de la economía después". El mayor reto para el Gobierno de la ID era el control de la inflación. En su discurso ante el Congreso, el 10 de agosto de 1988, Borja advirtió que no era posible atender las necesidades de desarrollo y, al mismo tiempo, pagar la deuda externa, que era necesario tener en cuenta que la deuda ya no era un problema financiero sino político, no era un problema aislado sino parte de las relaciones Norte-Sur, que era un problema de responsabilidad compartida y que había una "deuda social que debemos pagar con prioridad a nuestros pueblos [....] Por elemental sentido de justicia y de equidad, la acción de mi Gobierno pondrá especial énfasis en el área social, puesto que el sistema económico hasta hoy prevaleciente afectó de la manera más dura a las capas pobres del Ecuador" (Bacigalupo, 2005: 112-180).

Deploró que en los pasados cuatro años la inflación había subido 220%, los precios de los alimentos habían crecido 240%, los costos de transporte y educación se incrementaron en 300%, y la política cambiaria había devaluado la moneda nacional en 438%; que el desempleo agobiaba al 13% de la población activa y que había "1 700 000 ecuatorianos subempleados, que representan la mitad de la población en aptitud de trabajar". El consumo por habitante había retrocedido a los niveles de la década pasada, con un salario en 1987 menor al de 1984.

La ID comenzó su Gobierno aliada con la DP, el partido de Osvaldo Hurtado. Si durante el Gobierno de Febres Cordero el eje de acción se constituyó alrededor del Banco del Pacífico y de la banca guayaquileña, durante el de Borja el eje de acción parecía asumirlo el Banco de la Producción y la banca quiteña. Esta alianza facilitó el apoyo del Congreso, pero estuvo marcada por suspicacias y viejos resentimientos que minaron su consistencia desde un inicio. La DP recibió como cuota política el Banco Nacional de Fomento, pero su gestión fue motivo de constante disputa. Al tiempo que se instalaba el nuevo Gobierno, el expresidente Hurtado declaraba que la colaboración de su partido con la ID era "un error histórico" y que la ID, que había ganado las elecciones, era la que debía manejar la política económica. Hurtado recordó que Borja había criticado la política económica de la DP y que era sorprendente que las áreas de Gobierno que fueron objeto de crítica hayan sido entregadas a militantes de su partido (*El Comercio*, 22/8/1988: A-1).

Las declaraciones iniciales de Borja parecían anticipar una mirada heterodoxa a la crisis exacerbada por el socialcristianismo. Pero el 30 de agosto de 1988 se puso en vigencia el Plan de Emergencia Económica Nacional para corregir los desequilibrios, recuperar la sostenibilidad de la balanza de pagos, fortalecer la reserva internacional, minimizar el costo social del ajuste y normalizar las relaciones con los organismos internacionales (Viteri, 1998: 56). "A despecho de la retórica e ideología progresistas de su partido [...], el nuevo Gobierno no estableció ningún programa importante para compensar a los sectores populares por la declinación de sus condiciones de vida. Tampoco inició política social distributiva de ningún tipo. Irónicamente, el régimen socialdemócrata siguió las prescripciones neoliberales de manera más consistente que el Gobierno conservador que lo precedió" (Larrea, 1992: 431).

Las nuevas medidas evidenciaron la impronta gradualista de Abelardo Pachano, el líder de la política económica durante el mandato de Hurtado (1981-1984). Siete años después de la primera devaluación de esa década, el tipo de cambio ya era la variable más importante de la economía ecuatoriana. El BCE recuperó –relativamente– el control de esa variable liquidando el mercado libre de

cambios, que había sido entregado por el FRN-PSC a la banca privada. Se restableció el sistema dual, con un mercado de intervención a cargo del BCE y un mercado libre expuesto a "las fuerzas de oferta y demanda". Se retornó a la incautación de divisas de las exportaciones del sector privado, se destinó 90% de estas a financiar las importaciones privadas y 10% para alimentar la reserva monetaria internacional. La moneda se devaluó una vez más, a 390 sucres por dólar, lo que sirvió como "punto de partida para el sistema de minidevaluaciones", de 2,5 sucres mensuales, que preanunciaban una devaluación anual de 30%, "cifra relativa que fue considerada básica para apoyar el proceso de estabilización" (BCE, 1989: 5). Para atender la demanda de divisas para importaciones se estableció un sistema de subastas semanales. Estos cambios redujeron la capacidad especulativa de quienes generaban la oferta de divisas no petroleras.

Para recuperar la balanza de pagos se restableció la prohibición de importar vehículos y bienes de capital, salvo si se financiaban con créditos de organismos internacionales. Las importaciones del sector público fueron sometidas a depósitos previos.

La política monetaria debía reducir el crecimiento de la emisión en forma "gradual y sostenida". El crédito del BCE se reorientó mediante la "reducción substancial de las cantidades asignadas al sector público y también al sector privado, pero priorizando la entrega de recursos al sector agropecuario y a las pequeñas y medianas empresas manufactureras" (BCE, 1989: 5). Se estableció un sistema de tasas de interés flexible, que vinculó las tasas pasivas de las cuentas de ahorros con las activas, con una diferencia de 19 puntos porcentuales, con lo que se esperaba una tasa de interés activa de 44%, con una inflación anual de 85,7%.

El Plan sugería fijar los precios de comercialización interna de banano, café y cacao, para limitar el poder de mercado de los grandes exportadores, dado que la gran mayoría de productores había quedado al margen de los beneficios de lo que el Gobierno del FRN denominó "tipo de cambio competitivo". Se congelaron los precios del azúcar, arroz, aceites, mantecas vegetales, leche, sal y jabón de lavar (en el nivel de junio de 1988), hasta el 31 de diciembre. Estos bienes eran producidos o comercializados en los mercados favorecidos por la política económica del FRN. También se decretó una subida

general de los combustibles, con excepción de la gasolina corriente y del kerosén. La gasolina extra se fijó en 0,46 dólares por galón; la gasolina súper 92 en 0,59 dólares por galón; el diésel, en 0,33 dólares por galón; y en 0,05 dólares por kilo el gas licuado de petróleo. El salario mínimo subió a 22 000 sucres y se creó un Fondo Nacional de Desarrollo para atender a las personas que no se beneficiaban del aumento salarial.

Este tercer ajuste recesivo estuvo precedido por la descripción de la situación en que había quedado el país en agosto de 1988. El nuevo Gobierno declaró que las cifras proporcionadas por el BCE eran falsas: la reserva monetaria internacional, que según el Gobierno anterior tenía un saldo positivo de 57 millones de dólares, en julio de 1988 en realidad era negativa en 320 millones de dólares; la deuda externa había crecido 45% desde 1984; "el verdadero déficit" de 1988 alcanzaba los 490 000 millones de sucres, equivalente a 16% del PIB, debido a "la sostenida expansión del gasto público que mantuvo el Gobierno anterior desde comienzos de 1986, para lo cual acudió al endeudamiento externo y al crédito del Banco Central" (*El Comercio*, 31/8/1988: A-2). La emisión monetaria se había acelerado desde octubre de 1987 y en julio de 1988 había alcanzado una tasa de crecimiento anual de 66%; la política de flotación de la tasa de interés había propiciado la especulación; y la liberalización de los mercados financieros había favorecido márgenes de intermediación que superaban en 100% las tasas de interés pasivas.

El 11 de agosto de 1988 las disponibilidades de divisas del BCE sumaban nueve millones de dólares. Las pérdidas operativas del BCE se habían disimulado con un cambio oficial de 95 sucres por dólar que, si se las contabilizaba al nuevo tipo de cambio oficial, de 390 sucres por dólar, serían de "aproximadamente 877 000 millones de sucres, que representan unas 430 veces el capital y reservas del Banco Central, lo que demuestra el nivel del desastre financiero que afecta al Instituto Emisor" (*El Comercio*, 31/8/1988: A-1). En la *Memoria Anual* de 1988 el gerente del BCE aseveró que "las pérdidas [del BCE] al mes de julio sumaron 2800 millones de sucres, hecho que se observaba por primera vez desde su fundación. La razón fundamental habría sido el programa de donaciones que comprometió significativos recursos (BCE, 1989: 4).

El diagnóstico de la ID sugería que se había perpetrado un verdadero atraco al dinero público. Para comenzar el tercer ajuste de esa década, el ministro de Finanzas, Jorge Gallardo, recortó el presupuesto en 28 000 millones de sucres y preparó varios proyectos de ley: de austeridad del gasto; de impuesto a los cigarrillos; de nuevos impuestos para los vehículos de menos de cinco años, y otro de 10% al valor del riesgo cambiario registrado en la sucretización de las deudas del sector privado. Al mismo tiempo, las empresas petroleras (el consorcio CEPE-Texaco, CEPE y Citi) extraían más de 310 000 barriles de petróleo por día –volumen que no tenía precedentes desde 1972– de los cuales se exportaba unos 189 000 barriles diarios a 12,7 dólares por barril (tabla 3.3).[98] En ese año los ingresos petroleros representaron 60,3% de los ingresos totales del presupuesto estatal, pero fueron insuficientes para equilibrarlo.

El objetivo central de las medidas de ajuste era controlar la inflación. Se esperaba reducirla al 30% anual hasta el tercer trimestre de 1989 (*El Comercio*, 31/8/1988: A-2). Liberar un mercado cambiario con la estructura del mercado ecuatoriano probó ser una decisión imprudente, con un costo social gigantesco. La recuperación del control del mercado de divisas era indispensable para estabilizar la economía.[99] Pero esto complicó la desaceleración del crecimiento de la oferta monetaria, y con ello la reducción de la inflación. El Plan de Emergencia continuó con el esquema de ajuste macroeconómico iniciado en 1982, "dejando de lado las principales propuestas ideológicas y electorales de la socialdemocracia. Lo cual se explica por la enorme responsabilidad concedida en el manejo económico, concretamente monetario, al mismo grupo de personas que estuvo vinculado al manejo económico durante el Gobierno de la democracia cristiana, cuando el país empezó a transitar por los senderos neoliberales" (Acosta, 1989: 55).

98 En agosto de 1988 la CEPE anunció que hasta diciembre de ese año se alcanzaría un "máximo nivel de 316 550 barriles diarios de producción petrolera", extraídos de un total de 22 campos (*El Comercio*, 14/8/1988: A-10).

99 Al final de la década de 1980 el pensamiento dominante en economía consideraba que lo importante era contar con un tipo de cambio competitivo, más que librado a la suerte de las fuerzas de mercado que en él pudieran prevalecer. Era un precepto que buscaba eficiencia en la asignación de recursos y condiciones propicias para el desarrollo de la exportación, antes que la reducción de la injerencia del Estado en la economía de mercado.

Para finales de 1988 la oposición laboral se intensificó, pero la huelga, herramienta utilizada para expresar el descontento social, había sido tan recurrida durante los pasados seis años, que había perdido eficacia (Thoumi y Grindle, 1992: 72). Ese año las condiciones externas siguieron siendo adversas y el desorden macroeconómico no pudo corregirse en pocos meses, por lo que el crecimiento del PIB, de 10,5%, era más un efecto "tasa de variación" (luego de una caída de 6% en 1987), que una auténtica recuperación. La producción de crudo llegó a 112,9 millones de barriles (313 611 barriles por día), poniendo en peligro la producción futura de los yacimientos. El PIB no petrolero creció 3,4% (BCE, 1989: 12), gracias a una expansión de 11,7% de la agricultura de exportación (banano, café y cacao).

La política económica de Febres Cordero y el desorden fiscal del final de su mandato tuvieron importantes efectos estructurales. En general, para la producción destinada al consumo interno la crisis fue más intensa: en 1988 la producción de cereales y la panadería decreció 3,7%; la de azúcar bajó 10,6%; la de bebidas, 9,7%, al igual que la de tabaco; y la construcción experimentó "un proceso de franco deterioro", con una contracción de 8,5% (BCE, 1989: 12, 21-23). Industrias conexas a la exportación tuvieron un importante repunte; la fabricación de papel y cartón creció 12,1%, algo similar ocurrió con la industria de plástico, que ese año creció 28,8%. Estos resultados constatan el avance de la reforma en el sector externo, para consolidar la economía "guiada por las exportaciones", promovida por el FMI y el Banco Mundial desde inicios de esa década.

El énfasis de las medidas de este ajuste evidenciaba la confianza en el control de las variables nominales (crédito interno, tipo de cambio nominal, tasa de interés); sin embargo, las distorsiones de los precios y la desaceleración del consumo final, que creció solo 1,9%, también afectaron las tasas de ganancia de los monopolios.[100] Pero su efecto recesivo hizo que 1988 termine con un déficit presupuestario de 1372 millones de sucres, mucho menor al de 1987, de 41

100 ERCO, la única empresa productora de llantas del país, paralizó su actividad ante la negativa del Gobierno a revisar los precios de los neumáticos en los niveles solicitados. Y la industria farmacéutica, afectada por la reducción de los subsidios cambiarios, frenó su producción provocando desabastecimiento en el mercado interno.

827 millones de sucres. En buena medida este resultado obedeció al incremento en sucres de los ingresos petroleros, provocado por la devaluación (gráfico 3.2), y al de los ingresos por comercialización de derivados de petróleo que, gracias al Acuerdo Ministerial n.° 31 (30 de agosto de 1988), crecieron 124,4%, hasta alcanzar los 43 618 millones de sucres (BCE, 1989: 39).

En términos nominales el gasto del presupuesto creció 49,5%, pero se redujo a 15,2% del PIB, debido a la política de austeridad asumida mediante Decreto Ejecutivo n.° 52 (1 de septiembre de 1988). El BCE lamentó que la reducción no pudo ser más drástica. Incrementos salariales, mayores costos del componente importado de varios insumos y bienes de capital, la elevación de las tasas de interés y los subsidios a las importaciones de trigo, azúcar e insumos para la industria farmacéutica fueron factores de inflexibilidad. Por el lado de los ingresos la devaluación ayudaba a financiar el gasto público, pero por el de los gastos contribuía a mantener el déficit. Por consecuencia de las modificaciones cambiarias el servicio de intereses de la deuda pública creció 103,8%, expresado en sucres (BCE, 1989: 41).

La reducción de las importaciones (22,9% medidas en dólares) junto a la recuperación del precio del petróleo, recobraron la balanza comercial, que alcanzó un saldo positivo de 619 millones de dólares, a pesar de un nuevo retroceso en los términos de intercambio, de 22,3%.

1988 fue un año difícil, "en buena parte por la irresponsabilidad de la conducción del Gobierno anterior y también por las fuerzas exógenas, como la caída de los precios del petróleo", según el vocero del régimen socialdemócrata. El objetivo declarado por el Gobierno era estabilizar la economía, dar confianza a los sectores productivos y recuperar la capacidad adquisitiva a los ciudadanos (Carrión, 1996: 152). En escasos cuatro meses lograron el primero de esos tres objetivos, pero la inflación cerró en 85,7%, presionada al alza por los monopolios, renuentes a reducir sus márgenes de ganancia. De su lado, los empresarios retomaron el protagonismo de la conflictividad política, mientras el Gobierno trataba de diferenciarse del régimen anterior, anunciando que operaría por sí mismo el oleoducto transecuatoriano (30 de septiembre de 1988) y aplicando la "ley de gracia" en beneficio de los militares que secuestraron a Febres Cordero en 1987.

A escasos seis meses de inaugurado el Gobierno de Borja, los empresarios de Guayaquil se adelantaron a atacarlo reclamando la eliminación de las barreras comerciales, menos impuestos y más incentivos a la producción. En junio de 1989 una huelga de transportistas obligó a declarar el estado de emergencia, y un mes después se rompió la alianza que lo apoyaba en el Congreso. Para la Cámara de Comercio de Quito ese año fue un año de "estanflación", es decir, un período recesivo con inflación, alimentada por una política económica "que se propuso contrarrestar la inflación con medidas de corte unilateral: restricción y sacrificio para el sector privado, pero manteniendo la defectuosa estructura del gasto fiscal y el excesivo tamaño del Estado". Las cámaras de la producción de Pichincha se quejaron de que la política monetaria y crediticia del BCE fue "restrictiva y por tanto recesiva" (Viteri, 1998: 66-67).

Al finalizar 1989 la estabilización macroeconómica podía exhibir varios resultados relativamente exitosos. Esto se debía, según el gerente del BCE, a los "principios" que sustentaron la estrategia de estabilización: una política económica flexible y perseverante, capaz de controlar las expectativas de los agentes económicos; y la "gradualidad en la estabilización, bajo el firme convencimiento de que las medidas de *shock* no aseguran los resultados económicos deseados". Esta, "si bien no tiene efectos inmediatos, asegura el logro de metas en un plazo mayor, evitando efectos traumáticos en los sectores productivos", explicaba el gerente del BCE (BCE, 1990: 4). Este razonamiento suponía que los agentes económicos formaban sus expectativas en forma adaptativa, suposición que sería una de las causas del fracaso del ajuste ideado en el Gobierno de Borja.

Luego de 16 meses de austeridad y priorización del gasto público, mejoramiento de la recaudación tributaria, nuevas tarifas telefónicas, revisiones periódicas de los precios de venta de los combustibles (instauradas desde julio de 1989), prohibición de crear bonificaciones o asignaciones complementarias para los servidores públicos, restricción del uso de vehículos del sector público, racionalización de viajes al exterior y de pago de horas extraordinarias, y limitación de la inversión pública hacia los proyectos calificados de estrictamente prioritarios, el déficit del sector público consolidado disminuyó a

2,2% del PIB. Al 31 de diciembre de 1989 la reserva monetaria internacional registró un saldo positivo de 203 millones de dólares (tabla 3.5), lo que implicaba una recuperación de 533 millones de dólares en 16 meses, ya que fue indispensable redimir atrasos por importaciones y servicios (BCE, 1990: 31).[101]

Tabla 3.5
Plan de Emergencia Económico Nacional: principales resultados, 1988-1989

	Agosto 1988	Diciembre 1988	Diciembre 1989
Sector externo			
RMI (US $ millones)	-330,0	-176,0	203,0
Atrasos por importaciones (US $ millones)	76,0	44,2	0,0
Atrasos por servicios (US $ millones)1	47,0	22,9	0,0
Tipo de cambio intervención (sucres por dólar)	250,0	454,1	654,8
Tipo de cambio libre (sucres por dólar)	525,0	512,8	664,5
Brecha libre/intervención	110,0%	12,9%	1,5%
Sector monetario			
Emisión monetaria (variación anual)	66,0%	65,0%	44,0%
Medio circulante (variación anual)	52,0%	54,0%	38,0%
Tasa de interés activa	46,0%	45,0%	49,0%
Tasa de interés pasiva	31,0%	32,0%	35,0%
Margen	15,0%	13,0%	14,0%
Crédito del BCE			
Crédito neto del BCE al Gobierno (millones de sucres)	-64 200,0	-82 373,0	-213 483,0
Crédito neto del BCE al BNF (millones de sucres)	25 700,0	27 741,0	51 064,0
Brecha fiscal (déficit/PIB)		5,1%	2,2%
Saldo en cuenta corriente (déficit/PIB)		4,4%	4,1%
Saldo deuda externa (US $ millones)		10 668,8	11 532,6
PIB (variación anual)		10,5%	0,3%
Inflación anual	63%	85,7%	54,2%

Excluye pagos de intereses a la banca extranjera
Fuente: BCE, Memoria Anual (1989).

101 La recuperación de atrasos de servicios de la tabla 3.5 no considera los atrasos de intereses de deuda externa ni el 30% de pagos sobre el servicio de intereses correspondientes a 1989, reiniciado en julio de 1989.

Con las devaluaciones semanales el tipo de cambio oficial debía incrementarse al 30% anual, pero creció 81,6% entre agosto y diciembre de 1988 y 44,2% en 1989. La disputa entre el sector privado y el BCE tuvo una suerte de empate: por un lado, el tipo de cambio creció mucho más de lo que anticipó la autoridad monetaria; pero, por otro, la brecha entre el mercado libre y el de intervención se redujo a 1,5%.

El crecimiento de la emisión monetaria bajó 22 puntos porcentuales y el del medio circulante 14 puntos porcentuales. Las tasas de interés reales siguieron siendo negativas y el margen financiero se mantuvo alrededor del 14%. Mientras el crédito neto del BCE al Gobierno alcanzó una cifra negativa superior a los 213 mil millones de sucres –lo que daba cuenta de la severa contracción del programa de ajuste– el crédito neto al BNF se duplicó (tabla 3.5).

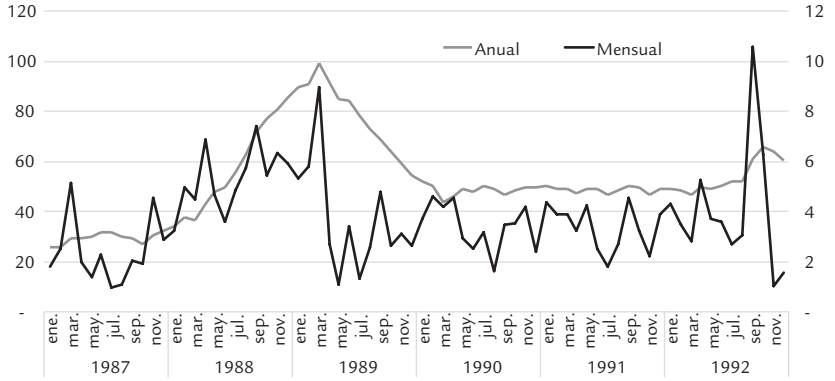
La contracción fiscal fue tan intensa que en 1989 el PIB solo creció 0,3%. La reducción de la producción de petróleo fue consecuencia de "los ajustes que en 1989 debieron introducirse en la producción diaria, a fin de garantizar la productividad de los pozos y respetar las cuotas de producción fijadas por la OPEP" (BCE, 1999: 78). La industria seguía enfrentando costos crecientes de producción, escasez de crédito y baja demanda interna, y para la construcción, un nuevo año negativo fue imputado a los problemas de demanda, al incremento de precios y a la especulación.

Pero el ajuste recesivo de 1988 no pudo controlar la inflación. En diciembre de 1989 esta se desaceleró al 54,2%, esto es 31,5% menos que un año antes. A partir de entonces, hasta agosto de 1992, osciló alrededor del 50% anual, es decir, 20 puntos porcentuales más alta que la meta anunciada en un inicio (Araujo, 1998: 64). El gradualismo trató de controlar la inflación con base en medidas restrictivas de la oferta monetaria, con el compromiso simultáneo de estabilizar el tipo de cambio, en medio de mercados ineficientes, con actores con el poder necesario para manipular cantidades y precios para mantener sus tasas de ganancia.

Entre agosto de 1982, cuando comenzó la crisis de la deuda, y marzo de 1987, cuando ocurrió el terremoto que destruyó la infraestructura petrolera, la inflación anual osciló alrededor del 31%. Entre

enero de 1989 y agosto de 1992, esa variable osciló alrededor del 56%, no obstante el rigor del ajuste recesivo (gráfico 3.4). La política cambiaria gradual produjo la indexación de los precios de la economía, los agentes dejaron de adaptarse a las medidas y comenzaron a anticiparlas, y el Gobierno nunca pudo controlar la inflación.[102]

Gráfico 3.4
Variación de la inflación, enero 1987 - agosto 1992



Fuente: BCE, *80 años de información estadística* (s/f).

La orientación general de la política económica de los tres mandatos presidenciales de la década de 1980 estuvo signada por un mismo norte (salvo entre 1986 y parte de 1988). No se puede decir lo mismo de la política externa. Borja volvió a mirar a la región latinoamericana mediante una reunión de los cancilleres de los países participantes en el Tratado de Cooperación Amazónica (Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam, Perú, Bolivia, Venezuela y Brasil) en el que la OEA presentó un "Proyecto Plurinacional de Cooperación Amazónica" (marzo de 1989). Ese mismo mes se reunieron en Quito los ministros de Información de América Latina y el Caribe para "discutir el espacio audiovisual de la región" (*El Comercio*, 5/3/1989: A-1). En octubre de

102 La indexación ocurre en el momento en que en un período inflacionario el precio real de compra de los bienes y servicios se mantiene constante en el tiempo, mediante compensaciones directas o indirectas. Se produce por las correcciones de precios de algunos productos, salarios, tipos de interés, etc., para adecuarlos al alza del nivel general de precios.

1990 Ecuador ingresó al Grupo de Río y recuperó su participación en los foros latinoamericanos. En febrero de 1991 los ministros de Salud de Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Venezuela se reunieron en Lima para concertar acciones de control de la epidemia de cólera brotada en Perú; y en enero de 1992 el presidente peruano Alberto Fujimori, en visita al país, ofreció un acceso navegable al Amazonas y aceptó la designación de un perito del Vaticano para solucionar el conflicto fronterizo. Era una opción distinta a la demagógica tesis de la "herida abierta".

3.4. Deuda externa y cesión de soberanía económica[103]

Si la historia económica tuviera por objetivo encontrar un factor causal, determinante, de la interrupción en la década de 1980 del régimen de crecimiento iniciado en América Latina en la segunda década del siglo XX, sin duda ese sería la deuda externa. Esta nunca fue un inconveniente coyuntural de los países deudores, como sostuvieron los acreedores; fue un problema estructural que solo puede explicarse en la lógica del subdesarrollo dependiente.[104] El concepto de dependencia facilita la comprensión de los cambios internos de la economía ecuatoriana, inducidos por la crisis de la deuda, como parte de los cambios en la economía latinoamericana y mundial de la década de 1980.

La crisis de la deuda externa sirvió para revertir la dirección de los flujos internacionales netos de capital, tanto como de herramienta del capitalismo central para reinstaurar en los países dependientes las formas de producción y de mercado de su conveniencia. Los mecanismos de pago de esa deuda sirvieron al mismo tiempo de dispositivo disciplinar de países que habían optado por la industrialización

103 La soberanía económica es la capacidad que tiene un Estado para determinarse a sí mismo su política económica; implica la existencia de aduanas y emisión monetaria, la potestad para regular las actividades económicas, según parámetros legales predeterminados, y la potestad para dirimir las diferencias entre sujetos económicos.

104 Se entiende por subdesarrollo dependiente la situación en la que las economías de ciertos países se condicionan y se sujetan al desarrollo y a la expansión de otras economías. La relación de interdependencia entre dos o más economías, y entre estas y el comercio mundial, asume una forma dependiente cuando unos países (los dominantes) pueden expandirse y ser autosustentables, mientras otros países (los dependientes) solo pueden hacerlo como un reflejo de esa expansión. Esta relación puede tener un efecto positivo o negativo en el crecimiento de corto plazo de los países dependientes (Dos Santos, 1970: 231).

guiada por el Estado; se utilizaron para obligar a los deudores a desmantelar la protección de las industrias domésticas, liberando las importaciones. También sirvieron de argumento para disminuir el rol del Estado en la planificación de la economía, y para reducir la inversión y el gasto social con el fin de asegurar el pago de las obligaciones externas (Roddick, 1990: 38).

El estudio de la deuda externa debe considerar el entorno regional, los intereses de los bancos acreedores y sus Gobiernos, y la función desempeñada por los organismos multilaterales (en especial el FMI y el Banco Mundial, pero también el GATT, el BID y el G-7). La deuda del Ecuador representaba una pequeña porción de la deuda total latinoamericana, lo que disminuyó su capacidad de negociación, facilitando a los acreedores el sometimiento del país a las disciplinas financieras ideadas para satisfacer sus exigencias.[105]

Al comenzar la década de 1970, Ecuador era uno de los pocos países latinoamericanos con inflación moderada y déficit fiscales bajos. Su balanza de pagos se mantenía con base en cuatro productos primarios (petróleo, banano, café y cacao) que costeaban las importaciones de bienes de capital y para consumo final e intermedio; también sostenían los flujos internacionales de capital que, en conjunto, determinaban el crecimiento del producto. Sobre esta base, "el PIB real aumentó a una tasa promedio de 8,7 en el período comprendido entre 1970 y 1979" y el ahorro bruto interno representó en promedio 18,6% del PIB, mientras que "la relación formación bruta de capital fijo-PIB fue en promedio del 24,4 por ciento. Este déficit de ahorro interno fue compensado por ahorro externo que fue superior al 3 por ciento" (Varea, 1993: 149 y 150).

La abundancia de capitales en la banca internacional, provocada por los depósitos de recursos petroleros de los países árabes luego del *shock* de precios de 1973 y por el desorden monetario internacional precipitado por la inconvertibilidad del dólar en oro en 1971, facilitó colocar esos excedentes en los países en desarrollo, a tasas de interés real negativas.

105 En 1987 Ecuador adeudaba 2,3% del total adeudado por América Latina y el Caribe (Roddick, 1990: 38).

La caída del precio del petróleo precipitó la moratoria unilateral de la deuda externa mexicana (agosto de 1982), lo que acarreó la interrupción de los flujos de capitales hacia la región latinoamericana.[106] La decisión del Gobierno mexicano puso en riesgo financiero al menos a uno de los grandes bancos estadounidenses. Según la ley de ese país, los préstamos cuyos intereses no se cancelasen en 90 días debían declararse legalmente inactivos y a los 180 días de mora los bancos no podían acreditar el valor total de la deuda como parte de sus activos (Roddick, 1990: 74). La solución tomada por el presidente Reagan fue ideada para impedir que los bancos estadounidenses incurrieran en insolvencia, por su imprudente exposición en América Latina... provocada por las políticas del mismo Reagan (entre estas, la contracción monetaria, la subida de los intereses y la reducción de los precios internacionales de las materias primas). Antes de 90 días, el Gobierno de EE.UU. y el Bank of International Settlements concedieron préstamos para asegurar que los países insolventes, con deudas de magnitud suficiente para poner en aprietos a los bancos acreedores, cumplieran con las amortizaciones, hasta negociar los nuevos acuerdos de reprogramación financiera. Para esto,

> [e]l FMI fue llamado a intervenir en la reorganización de la economía de los países deudores, de manera que se garantizara a los bancos la amortización de intereses en el futuro: esencialmente, mediante la transformación de los recursos económicos locales para consumo doméstico en exportaciones, y mediante un recorte de las importaciones tendiente a producir un excedente de intercambio. Los nuevos préstamos y la reprogramación de los antiguos se hicieron depender de la aceptación de las condiciones del FMI (Roddick, 1990: 76).

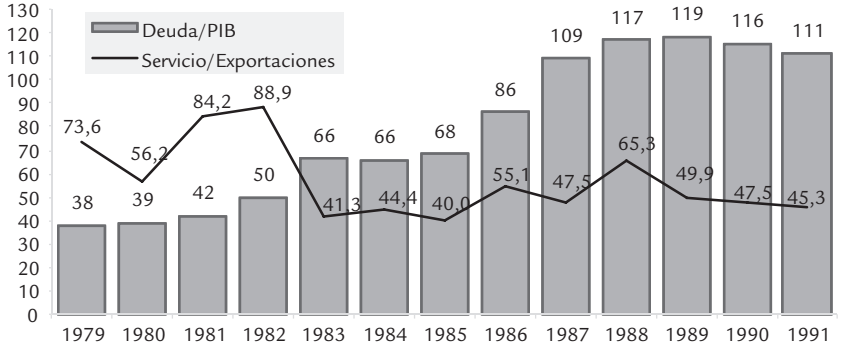
Entre 1982 y 1983 el FMI intervino en no menos de 14 renegociaciones, con gran éxito, si se considera que se revirtió el déficit de la región (Roddick, 1990: 84). A partir de esta solución emergente, con el respaldo político del Gobierno estadounidense y con el apoyo de las instituciones de Bretton Woods, los bancos acreedores nunca cedieron ante el hecho de que los países deudores debían exportar cada vez más, a menores precios, a mercados (del Norte) francamente proteccionistas. La primera recomendación del FMI y del Banco

106 El petróleo ecuatoriano alcanzó un precio máximo de 35,18 dólares por barril en 1980 y descendió hasta 12,68 dólares por barril en 1988 (promedio anual).

Mundial para los países deudores fue promover sus exportaciones, aceptar los precios de los mercados controlados por los países del Norte y con esos ingresos cancelar sus deudas externas (Roddick, 1990: 33). Ambas entidades colaboraron para esto dirigiendo un ajuste en el que la producción para el consumo en los países deudores se reconvirtió en producción para la exportación, lo que los puso a competir entre sí, evitando con esto la subida de precios de los bienes primarios en los mercados internacionales.

En Ecuador el petróleo, que había permitido "mejorar la imagen financiera del país en los mercados internacionales y que, en definitiva, [había sido] el atractivo para la concesión de los créditos, ya no alcanzaba para pagar ni los intereses de la deuda, a pesar de que había alcanzado los precios más elevados en el mercado" (Acosta, 1994: 228). En 1982, la exportación de 42,7 millones de barriles, a 32,5 dólares por barril, produjo 1388 millones de dólares y la exportación de derivados otros 136 millones de dólares. La suma de estos dos rubros representó 68% de las exportaciones totales, mientras que el servicio de la deuda externa de ese año (amortizaciones de capital más pago de intereses) llegó a representar 88,9% de las exportaciones totales (gráfico 3.5). Con ingresos del petróleo inferiores a los pagos de intereses y capital de la deuda, y suspendidos los flujos de capitales frescos por el *default* mexicano, la crisis de la deuda latinoamericana se instaló en la economía ecuatoriana.

Gráfico 3.5
Deuda externa: stock y servicio, 1979-1991



Fuente: BCE, *80 años de información estadística* (s/f); Alberto Serrano (1999).

La crisis se agravó conforme se reducían los precios de las exportaciones y se incrementaba el costo del servicio de la deuda externa. Este proceso inició en 1981, con la política económica implementada en EE. UU. para someter el déficit fiscal acumulado para mantener su supremacía militar. La recesiva política monetaria estadounidense cambió las condiciones de las tasas de interés internacionales, obligando a los países endeudados a destinar una creciente cantidad de recursos para tratar de servir sus obligaciones externas (Acosta, 1994: 233).[107] Según De Janvry, citado por Varea, "para una economía y un sector en el que su situación era típica del resultado de diez años de enfermedad holandesa y con una industria no competitiva, la crisis de la deuda que se desencadenó hacia finales de 1982 abrió un período de difícil ajuste, por el hecho de la inadaptación de la economía a las condiciones que prevalecieron en los años siguientes". Desde este momento, "no habrá mejoramiento [...] a causa del débil crecimiento económico, de la reducción de la parte de la inversión total en el PIB, de los déficit persistentes de los sectores fiscal y externo, y sobre todo de la fuerte devaluación de la moneda nacional que agravó la carga de los intereses de la deuda interna y externa" (Varea, 1993: 153).

La relación entre la deuda externa y el PIB aumentó de 39% en 1980 a 119% en 1989 (gráfico 3.5). La causa fundamental de este acelerado deterioro de la solvencia externa del país se encontraba en el sector transable de la economía. Además de la caída de la producción interna en 1982-83 y en 1987 por consecuencia de sendos desastres naturales, el pago de amortizaciones e intereses a los acreedores externos estrangularon la economía ecuatoriana, que se vio urgida a someterse a los tres programas de ajuste macroeconómico descritos en las tres primeras secciones de este capítulo.

El ajuste comenzó cuando se interrumpieron los flujos de capital y la balanza de pagos se tornó insostenible. En 1981 el presidente Hurtado reactivó el Comité de Crédito Externo para seleccionar y controlar los préstamos externos del sector público, pero en ese año el saldo final de la deuda externa pública creció 25,1% y el de

107 Para 1983, la tasa de interés mundial sobrepasó el 15% y la tasa de interés real el 8%, su valor más elevado desde la Segunda Guerra Mundial (Roddick, 1990: 70).

la privada 29,5%; no se registraron atrasos por pago de intereses y los desembolsos recibidos, de 2767,8 millones de dólares, fueron los más altos de la década, al igual que las amortizaciones de capital y el servicio de intereses, que llegaron a 2138,7 millones de dólares. Es decir, en las vísperas de la crisis, el endeudamiento ecuatoriano continuaba a toda vela. En 1982 el servicio se hizo imposible, dado el descenso de los precios de las exportaciones y la reducción de la producción de la costa –en su mayoría orientada al mercado externo– provocada por el fenómeno de El Niño.

En estas condiciones el Gobierno de Hurtado se apresuró a iniciar negociaciones con el FMI, que se concretaron en la primera "carta de intención" acordada por el Ecuador en la década de 1980. Fue dirigida a Jacques de Larosiere, director gerente del FMI, solicitando un crédito *stand-by* por 157,7 millones de DEG, a un año plazo.[108]

Esta carta destacó los "avances" logrados con el Programa de Estabilización Económica y Social instaurado durante 1982. Estos abarcaban aspectos fiscales, comerciales, monetarios y de deuda externa.[109] En resumen, este primer ajuste buscó, como en general destacarían todas las cartas de intención acordadas en la década de 1980, equilibrar las cuentas fiscales y externas a base de continuas devaluaciones y de contracciones del gasto de efecto inmediato en la demanda agregada.

En 1983 el Gobierno ecuatoriano se comprometía a cumplir varias metas: reducir el déficit del sector público a 4% del PIB, controlar los ajustes salariales, ajustar a niveles reales las tarifas de los servicios y bienes "no transables", ajustar el tipo de cambio para estimular la competitividad y reducir las importaciones de bienes "no esenciales". Pero al mismo tiempo debía eliminar las prohibiciones a

108 El anexo 1 (Cartas de intención) presenta los resúmenes analíticos de las cartas de intención negociadas por las autoridades económicas del Ecuador con el FMI en la década de 1980. Para este punto específico, véase A 1.1.

109 En este contexto se emplea la palabra "avance" para significar la tendencia de las autoridades económicas de los Gobiernos ecuatorianos a asumir el enfoque monetario de la balanza de pagos como eje vertebrador de las políticas de ajuste implementadas en el transcurso de la década de 1980.

las importaciones implementadas en 1982.[110] La política monetaria se comprometía a ampliar en 25% el crédito al sector privado y a continuar con las elevaciones de las tasas de interés acelerando esa tendencia hasta encontrar niveles reales positivos.

Las autoridades económicas resaltaron el acuerdo con los acreedores externos, cuya negociación había comenzado en agosto de 1982 y concluido el 11 de enero de 1983.[111] Se propuso dos objetivos: mejorar el perfil de la deuda pública y obtener financiamiento para el BCE, para cancelar los saldos pendientes de la deuda externa privada, sin que este asuma pérdidas cambiarias. Una vez negociado con el FMI el acuerdo *stand-by*, se firmaron cuatro convenios (octubre de 1983): de refinanciamiento de la deuda del sector público y de la del sector privado; de préstamo por 431 millones de dólares; y de facilidad comercial.

Mediante el primer acuerdo se reestructuró a siete años plazo con uno de gracia 994 millones de dólares, de los cuales 70% lo constituían obligaciones de corto plazo, con intereses de 2,25 % y 2,125% sobre las tasas *libor* y *prime*, respectivamente. Con el segundo se abarcó un total de 976,2 millones de dólares, de los cuales al menos 80% eran obligaciones de corto plazo. La facilidad de comercio se concretó como una línea de crédito con la banca privada internacional por 750 millones de dólares, utilizables hasta el 31 de diciembre de 1984, para "no paralizar el comercio exterior…" y el préstamo de 431 millones de dólares, para mejorar la situación de la balanza de pagos, se pactó con un período de gracia hasta el primer trimestre de 1985.

Esta primera renegociación abarcó 2023,4 millones de dólares, incluidos 53,2 millones de dólares con el Club de París, y se concretó en la postergación del pago de 2000 millones de dólares por intereses y amortizaciones vencidos o de inminente vencimiento y en la contratación de créditos frescos para financiar un déficit en cuenta

110 Es importante notar que en la primera carta de intención negociada por el Gobierno de Hurtado las autoridades económicas del país todavía emplearon términos como "no transables" o "bienes no esenciales," propios de la tradición estructuralista, mismos que se tornarían obsoletos durante el transcurso de esa década.

111 Al principio de la década, primero se negociaba con los bancos comerciales y luego con el FMI, que debía verificar la eficacia y pertinencia del ajuste iniciado.

corriente cercano a los 2500 millones de dólares, acumulado entre 1982 y 1984.

Tras esta primera negociación, Hurtado trató de presentar un frente común latinoamericano ante los acreedores externos. En febrero de 1983 pidió a la Cepal y al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que elaboren un análisis sociopolítico de las implicaciones de la crisis. Dos meses más tarde se presentó un documento que se discutió en una reunión realizada en Quito, luego en otra, en Santo Domingo, y finalmente en Caracas, en la reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA). La delegación de EE. UU. "desconoci[ó] presuntuosamente los intentos por plantear el asunto, argumentando que se trataba tan solo de un problema coyuntural" (Roddick, 1990:90), evitando de esta manera la conformación de un frente político concertado en contra de la posición de los acreedores.

El representante estadounidense ante la OEA no fue invitado a la reunión en la que se suscribió la "Declaración de Quito" (9 al 13 de enero de 1984), preparada por la Conferencia Económica Latinoamericana. Con la presencia de presidentes, cancilleres y delegados de 26 países de la región, los países de América Latina y el Caribe advirtieron a los países desarrollados que no podían garantizar el pago de la deuda externa –en ese momento de unos 320 000 millones de dólares– si los acreedores no flexibilizaban las renegociaciones, incluyendo plazos, períodos de gracias y tasas de interés, compatibles con la recuperación del crecimiento económico. La Declaración de Quito fue entregada oficialmente por el canciller ecuatoriano Luis Valencia a los jefes de Gobierno de Italia, Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, España, al presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas y al Papa Juan Pablo II. Los Gobiernos de la OCDE rechazaron esta iniciativa y reafirmaron que la deuda era un asunto privado, entre los deudores y los bancos (Roddick, 1990: 90).

El equipo económico de Hurtado preparó una nueva carta de intención fechada el 9 de abril de 1984. No pidió un nuevo préstamo *stand-by* pero sí actualizó los compromisos del ajuste (véase A 1.1 en anexo 1). Los logros del Programa de Estabilización de 1982 presentados a de Larosiere eran muy positivos, desde la visión del ajuste

respaldado por el FMI: reducciones del déficit global del sector público a 0,5% del PIB y del déficit en cuenta corriente a 1,6% del PIB, incrementos graduales de los precios de los derivados del petróleo y de las tarifas eléctricas, más recursos petroleros captados por el Gobierno (lo que garantizaba el pago de la deuda externa), más operaciones de comercio exterior transadas en el mercado libre de cambios, devaluaciones graduales y dos ajustes de las tasas de interés; el pago de 84% de los atrasos de la deuda externa, la renegociación de las deudas pública y privada, el acuerdo con el Club de París y, lo más significativo, el apego a las condiciones emanadas del convenio *stand-by* perfeccionado en julio de 1983.

A escasos tres meses del cambio de Gobierno, estos compromisos tuvieron un tono más declarativo que operativo. La carta de intención de abril de 1984 condicionó la intención del Gobierno ecuatoriano, de hacerse cargo de la deuda externa privada, al cobro al sector privado, de comisiones suficientemente elevadas para cubrir las pérdidas cambiarias que pudiera ocasionar la sucretización. Era evidente que el mayor riesgo que presentaba esa operación de rescate era el diferencial cambiario que se produciría en el futuro, entre el tipo de cambio al que se realizaban las sucretizaciones y el tipo de cambio efectivo que tendría que asumir el nuevo deudor, es decir el BCE.

La mayor parte de las operaciones de sucretización se dio el año del relevo presidencial (1984), bajo la denominación de operaciones de "crédito de estabilización" (61,1% del total sucretizado entre 1983 y 1988). De esto se podría deducir que al FMI le preocupaba evitar la cesación de pagos externos y que tenía menos interés en la forma en la que la política interna pudiera resolver las dificultades de los deudores privados.

Es necesario resaltar la posición subordinada asumida por el equipo económico ecuatoriano en las cartas de intención de marzo de 1983 y abril de 1984. Se aceptó limitar la soberanía externa del Ecuador condicionando las opciones de política cambiaria y comercial que pudiera tomar en el futuro. Se comprometió a eliminar los atrasos de pagos de la deuda externa, antes de recibir nuevos desembolsos, y se obligó a realizar consultas periódicas y a consultar al

FMI cualquier cambio de política económica, antes de ponerlo en vigencia (véase A 1.1 en anexo 1). Así, las cartas de intención promovidas por el FMI y el Gobierno del presidente Hurtado supeditaron la política económica interna al monitoreo externo y la condicionaron a la aprobación del organismo multilateral.

Esta relación, que expresó en toda su dimensión el carácter dependiente del subdesarrollo latinoamericano en la década de 1980, fue la que convenía a los acreedores: "El vicepresidente del Royal Bank of Canada definió la tarea del FMI para que actúe 'a la par como acreedor y como factor disciplinario, y eso es lo que a nosotros [a los acreedores] nos gusta. El FMI, tal vez como ninguna otra institución, puede imponer condiciones sobre los préstamos y esto asegura que los países deudores se amarren el cinturón" (Acosta, 1994: 234).

Otra iniciativa para afrontar la crisis de deuda en forma coordinada se produjo en mayo de 1984: el Gobierno de Argentina convocó, en forma conjunta con Brasil, Colombia y México, a una reunión de los países más endeudados, a los que se sumaron Ecuador, Perú y Venezuela. El objetivo era adoptar medidas concretas para obtener cambios en la política financiera y comercial internacional, favorables a los intereses de los deudores. En junio de ese año se redactó un documento presentado al G-7 reunido en Londres, en el que se pedía concretar un diálogo constructivo para aliviar la carga de la deuda.[112] Los países latinoamericanos argumentaban que la gravedad del endeudamiento externo hacía imposible resolverlo mediante los mecanismos propuestos por banqueros y Gobiernos de los países desarrollados. Los países reunidos en Londres declararon que el problema debía resolverse por la vía bilateral, adoptando las medidas de austeridad propuestas por los organismos multilaterales.

Los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se reunieron en Cartagena (20 y 21 de junio de 1984) para constituir un grupo capaz de presionar a los acreedores a buscar una solución multilateral alternativa. Pero la heterogeneidad de visiones y el predominio de los intereses financieros individuales de

112 El G-7 estaba constituido por Alemania, Canadá, Francia, EE. UU., Italia, Japón y Reino Unido.

los propios convocados impidieron acordar un mecanismo práctico para buscar una solución política conjunta. Brasil y México jamás quisieron rebasar el cómodo espacio de la retórica y se negaron a apoyar propuestas concretas. El Consenso de Cartagena (diplomático nombre que recibió el producto de esa reunión) se limitó a sugerir la creación de un mecanismo de consulta y seguimiento regional para promover nuevas reuniones de deudores.

En septiembre de 1984 se realizó en Mar del Plata la Segunda Reunión del Grupo de Cartagena. El "Comunicado de Mar del Plata" instaba a expresar la solidaridad regional y la determinación a continuar realizando consultas para resolver el problema. Para entonces la diplomacia latinoamericana parecía más preocupada por evitar contratiempos a los acreedores que por contrarrestar el retroceso económico y social de sus países. La refinanciación mexicana acordada poco antes contribuyó a que México y Brasil objetaran la propuesta de Argentina –respaldada por Bolivia, Colombia y Perú– para convocar a una reunión presidencial de alcance regional para presentar un frente común. Los aparentes buenos resultados, de corto plazo, de las renegociaciones bilaterales entre un único comité de acreedores y dispersos países deudores debilitaron los esfuerzos latinoamericanos por conformar un club de deudores.[113]

Otro factor que contribuyó a cauterizar las opciones políticas conjuntas de América Latina fue el cambio de Gobierno, en agosto de 1984. Para Febres Cordero la posibilidad de conformar un club de deudores era una tesis "vergonzosa". Su equipo económico concluyó el 14 de diciembre de 1984 una negociación para reestructurar la deuda externa: el vencimientos entre 1985 y 1989 de 4500 millones de dólares de capital, incluido el de la deuda del sector privado asumida por el BCE, y los vencimientos del crédito por 431 millones de dólares y los de la facilidad comercial por 700 millones contratados por el Gobierno anterior. El plazo de pago se extendió a 12 años con

113 En el discurso inaugural de su mandato, el presidente peruano Alan García anunció que entre el 28 de julio de 1985 y el 28 de julio de 1986 se destinaría un máximo de 10% de las exportaciones al pago de la deuda externa, e invitó a los demás países a hacer lo mismo. Esto marcó el inicio de la estigmatización a la que fue sometido García por el capital financiero internacional.

tasas de interés menores a las acordadas originalmente, lo que se vio facilitado por el descenso de las tasas libor y prime. Se postergó los desembolsos del capital hasta marzo de 1988 (poco antes del término del Gobierno del FRN). El camino para esta renegociación fue preparado por el canciller socialcristiano enemigo de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y facilitador de los acuerdos de protección a la inversión extranjera auspiciados por el Banco Mundial, Édgar Terán.

Para firmar la primera de tres cartas de intención que dirigió al FMI (9 de enero de 1985), el equipo económico del FRN destacó el incremento de 75% en promedio de los precios internos de los derivados del petróleo, la reducción al 2% del PIB del déficit en la cuenta corriente, el traslado al mercado cambiario libre de buena parte de las operaciones de comercio exterior y la terminación de la mayoría de las prohibiciones a las importaciones decretadas en 1982 (véase A 1.2 en anexo 1). Francisco Swett y Carlos Emanuel querían un nuevo crédito *stand-by* por 105,5 millones de dólares, para lo cual se comprometieron a cumplir metas similares a las propuestas por el equipo comandado por Abelardo Pachano: para el sector público, alcanzar un superávit global de 3% del PIB; incrementar los ingresos a 19% del PIB, reducir el gasto corriente y aumentar el gasto de capital a 2,9% del PIB; ajustar los salarios de acuerdo con la tasa de inflación futura, estimada en 20% anual; incrementar el gasto de capital en CEPE y en Inecel; reanudar los ajustes de los precios de los derivados el petróleo y mantener la política de precios reales para bienes y servicios públicos. En política monetaria se pactó expandir en 24% el crédito bancario para el sector privado, limitar los activos del BCE con el sector público, permitir al sistema bancario emitir certificados de depósito y otorgar créditos a tasas de interés libres y seguir elevando las tasas de interés para mantener niveles reales positivos. En relación con la deuda externa se prometió no incurrir en nuevos atrasos y pagar 60% de los ya incurridos. Es posible que el peso inicial que tuvieron en el equipo económico de Febres Cordero los portavoces de los industriales de la costa haya sido la causa para que el compromiso en comercio exterior se limitara a un escueto mantenimiento de la propensión a abrir la economía.

El FMI concedió el nuevo *stand-by* el 11 de marzo de 1985, solo dos meses después de enviada la carta de intención, lo que permite suponer una cercana afinidad entre el equipo económico del FRN y los organismos multilaterales respecto a la visión del ajuste. Sin embargo, ni esta afinidad, ni la visita del presidente Febres Cordero a Washington (marzo de 1985), ni una nueva renegociación con el Club de París (24 de abril de 1985) sirvieron para acelerar las negociaciones con el comité de acreedores, que solo se concretaron el 20 de diciembre de 1985, es decir 12 meses después de iniciadas, en medio de un ambiente internacional en el que el entreguismo de unos contrastaba con la resistencia de otros.[114]

En la reunión anual del FMI celebrada en Seúl, Corea del Sur (octubre de 1985), el secretario del Tesoro estadounidense James Baker anunció el plan que luego llevó su apellido y, dos meses más tarde, cuando el equipo económico ecuatoriano finalmente suscribió la renegociación con el comité de gestión, los voceros del Gobierno se jactaron de que Ecuador y Argentina serían los primeros países latinoamericanos calificados para acceder al Plan Baker.[115]

Mientras el equipo económico de Febres Cordero terminaba la reprogramación de la deuda iniciada un año antes con la banca acreedora,

114 En octubre de 1985 el primer ministro peruano Luis Alba reiteró que su país estaba dispuesto a destinar al servicio de la deuda externa hasta 10% de las exportaciones, mientras que la delegación ecuatoriana apoyó la creación del MIGA, que establecía garantías especiales a favor de la inversión externa en países subdesarrollados, en especial en lo relativo a la resolución de diferencias en el Ciadi creado por el Banco Mundial. Para Óscar Ugarteche, la posición del Gobierno peruano era más una manera de buscar un enemigo externo común a todos los peruanos (la banca acreedora extranjera), que una auténtica posición antagónica de un país deudor frente a sus acreedores, para de esta manera mitigar la virulencia de la oposición política interna. Esta afirmación estaría corroborada por el hecho de que Perú siempre destinó más recursos al servicio de su deuda externa de lo que afirmaba en foros internacionales (Ugarteche, 1988).

115 El Plan Baker fue un programa de asistencia a los países más endeudados del mundo mediante la aportación voluntaria de la banca privada internacional de 20 000 millones de dólares "frescos" durante tres años. A esta suma debía añadirse un aporte de otros 10 000 millones de dólares del Banco Mundial y otras entidades multilaterales. Este Plan reconoció que era necesario reconsiderar los mecanismos de ajuste promovidos por el FMI y el Banco Mundial entre el aparecimiento de la crisis y 1985, dados sus efectos negativos en el crecimiento económico. Y, de alguna manera, también implicaba reconocer que el problema de la deuda externa tenía un alto contenido político, algo que estaba lejos de la tolerancia de los banqueros acreedores.

en Montevideo se realizaba la Tercera Reunión del Grupo de Cartagena. Los países latinoamericanos participantes consideraron que la iniciativa del secretario del Tesoro estadounidense era insuficiente.

No obstante su fracaso económico, el Plan Baker fue un éxito político, "pues pospuso toda amenaza de acción colectiva por parte de los deudores del Tercer Mundo y dilató durante dieciocho meses la propagación de la acción unilateral a otros deudores principales" (Roddick, 1990: 96). El Plan Baker habría servido para concluir la negociación ecuatoriana y aislar posiciones reacias, como la peruana. Además, logró que los recursos canalizados por el Banco Mundial también cumplan los requisitos de condicionalidad: "eliminar las restricciones impuestas al comercio y a la inversión externos, reducir el poder económico del Estado, privatizar las empresas estatales y fortalecer el sector de las exportaciones, necesario en el futuro para sufragar los costos de la expansión programada de importaciones del mundo desarrollado" (Roddick, 1990: 98).

La renegociación de la deuda externa firmada en diciembre de 1985 incluyó 5200 millones de dólares, de los cuales 2500 millones correspondían a deuda pública, 1400 millones a deuda privada, 600 millones a nuevos recursos y 700 millones a la línea de crédito comercial.[116] El volumen de la amortización refinanciada de la deuda privada equivalió al 95% del total.[117]

El aspecto más importante de la renegociación de 1985 fue el cambio de condiciones de la sucretización de la deuda externa privada iniciada por Hurtado. Por una parte, la deuda privada se redujo de 1628,5 millones de dólares (diciembre de 1982) a 155,3 millones (diciembre de 1985), mientras que la deuda pública subió a 8110,7 millones de dólares. Al absorber las deudas privadas, el BCE se convirtió en el principal deudor ecuatoriano, con 55,6% del total de

116 Estas cifras fueron difundidas por el BCE en la *Memoria Anual* de 1985 y difieren de las que se han consolidado para realizar el análisis de este estudio, aunque dan una idea apropiada de las proporciones de los varios componentes de esa negociación.

117 Uruguay y México refinanciaron cerca del 70% y Argentina cerca del 55% del capital adeudado por el sector privado. En total, el volumen refinanciado por los 11 países que suscribieron acuerdos en 1985 superó los 100 000 millones de dólares, es decir, 65% de la deuda privada registrada hasta ese año.

pasivos del sector público. Los acreedores más importantes eran los bancos privados extranjeros, con 68,9% del total de la deuda externa pública, seguidos de los organismos internacionales y los Gobiernos, con el 12,3%, cada uno. Al finalizar 1985, el 80% de la deuda externa pública tenía vencimientos entre 10 y 15 años, de los cuales una parte importante –la deuda sucretizada– se había adquirido desde la segunda mitad de la década de 1970, y el 92% había sido contratado a tasas de interés flotante (BCE, 1986: 112 y 114).

Entre 1979 y 1982 el sector privado recibió créditos externos efectivos por 3480,1 millones de dólares y pagó 3044 millones de dólares (amortizaciones e intereses); las condiciones financieras de esos préstamos provocaron una acumulación de deuda de 1082 millones de dólares, con lo que el saldo de la deuda externa privada, pocos meses después de que la banca internacional interrumpiera el flujo de capital a América Latina, había crecido hasta los 1628,5 millones de dólares y representaba una cuarta parte de la deuda externa total del país. Este proceso de endeudamiento era insostenible y pudo continuar mientras se mantuvieron abiertos los canales de dinero fresco en el Norte, lo que fue imposible luego de la moratoria unilateral mexicana. Esto explica la premura con la que en junio de 1983 el Gobierno de Hurtado dio paso a la primera etapa de la sucretización (Regulación de Junta Monetaria n.º 101).

Las cifras de este proceso varían en forma significativa. Mientras que la información consolidada por el BCE indica que el primer año (1983) se sucretizó 490 millones de dólares,[118] Luis Fierro cuantificó 630,8 millones de dólares, correspondientes a los 100 principales deudores privados, de un total general de 1355,6 millones de dólares de deuda externa privada (Fierro, 1991: 562-565).[119] La información del BCE indica que en los cuatro años que duró el proceso de

118 BCE, *80 años de información estadística (series estadísticas históricas),* http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006, recuperado el 13/6/2011. Es necesario notar que durante esa década el BCE no proporcionó información sobre las operaciones de sucretización. La Memoria Anual de 1989 realizó un pormenorizado recuento del movimiento de la deuda externa (desembolsos, amortizaciones e intereses) para el período 1985-1989, es decir, cuando lo fundamental del proceso ya se había consumado.

119 Fierro no menciona si toda esta cantidad fue sucretizada, y menos en los años en los que se lo hizo.

sucretización, los saldos de la deuda privada se redujeron en 1543 millones de dólares.

El estudio de Fierro es apropiado para inferir los aspectos distributivos de este beneficio a los empresarios. Las cien empresas identificadas por él representaban solo 3,8% del total de deudores, pero concentraban 46,5% del total de la deuda externa privada. Una cuarta parte de esas empresas eran intermediarias financieras. 58,2% de la deuda sucretizada en 1983 correspondía a empresas domiciliadas en Guayaquil, 33% a empresas de Quito, 1,4% de Manta y 1,2% de Cuenca. Un importante 6,2% del capital sucretizado estaba en manos de empresas cuyo domicilio no se pudo identificar con certeza. Los 29 grupos empresariales o empresas con deudas superiores a cinco millones de dólares sucretizadas en 1983 tenían 37% de la deuda privada externa total. Fierro advierte una baja correlación entre endeudamiento externo e inversión extranjera. Sin embargo, cinco de los diez mayores deudores tenían participación de capital extranjero.[120] La mayoría de estos deudores eran grupos económicos con más de una empresa.

Todos los grupos económicos con deudas superiores a 10 millones de dólares estaban domiciliados en Guayaquil, con excepción de la empresa escandinava que construía la central hidroeléctrica de Agoyán y de Indupalma, la empresa de cultivos de palma africana asentada en el noroccidente y en el nororiente. El grupo Cofiec, con una deuda superior a los 110 millones de dólares, representaba el 22,2% del total sucretizado en 1983. "Como se recuerda, el presidente de Cofiec fue presidente de la Junta Monetaria al dictarse la sucretización de la deuda privada" (Fierro, 1991: 559). La mayor parte de estas empresas estaban dedicadas a actividades especulativas (financieras, comerciales e inmobiliarias) y los primeros beneficiarios de la sucretización fueron "el propio capital extranjero y los grupos de poder económico ecuatorianos, constituidos por un minúsculo número de familias" (Tafur, 1986: 47, citado por Fierro, 1991: 559).

120 Electrodomésticos Durex, de General Electric; Cofiec, del First Wisconsin National Bank; La Cemento Nacional, del Holderbank Financiere; Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos, de United Chemicals; y el Citibank.

La segunda etapa de la sucretización se cumplió en los primeros meses del Gobierno del FRN. Consistió en la extensión de los plazos y el congelamiento del tipo de cambio, lo que según Fierro habría generado "una pérdida cambiaria para el Banco Central que actualmente bordea los 600 mil millones de sucres" (Fierro, 1991: 560). Esta pérdida se originó cuando la Junta Monetaria decidió que el BCE asuma el riesgo cambiario de los empresarios, al aceptar las obligaciones privadas denominadas en dólares. Conforme se incrementaba el tipo de cambio, esa deuda también se incrementaba. Esta operación se escondió en una cuenta del activo diferido del balance del BCE que, para fines de la década, ya no pudo ocultarse, debido al perjuicio irrogado a esa entidad y a las presiones inflacionarias que generaba.

El 14 de julio de 1986, urgido por el descenso de los precios del petróleo, el Gobierno remitió a de Larosiere una carta de intención en la que pidió un nuevo acuerdo *stand-by* por 75,4 millones de DEG (véase A 1.2 en anexo 1). En esta ocasión el equipo económico de Febres Cordero ya pudo exhibir sus propios avances, en cumplimiento de su programa económico: superávit fiscal de 2% del PIB; superávit de $85 millones en la balanza de pagos; aumentos en los impuestos de las transacciones mercantiles y en las tarifas aéreas internas, incrementos graduales de 3% en las tarifas de energía eléctrica, ajuste en los costos de instalación de nuevas líneas eléctricas, incremento de las tarifas de agua potable de Guayaquil; eliminación de todos los atrasos de pagos por importaciones, nuevas devaluaciones en enero de 1986, apertura de la importación de automóviles, reducción de los aranceles y de su dispersión; incrementos del encaje bancario y autorización a la banca comercial para emitir certificados de depósito a tasas de mercado y para conceder préstamos de largo plazo.

Las cartas de intención siempre estuvieron precedidas por las visitas de los funcionarios del FMI, con quienes se discutía y negociaba las "metas macroeconómicas". Cada carta ya implicaba un acuerdo previo entre las autoridades económicas del país y el FMI, que debía someterse a la aceptación formal de esa entidad. Los objetivos para 1986 tuvieron un carácter defensivo, dada la adversa situación externa; el único impuesto que se incrementó fue el de los cigarrillos. En el sector externo se puso como premisa mantener la apertura de la

economía y la competitividad del tipo de cambio, reducir los certificados de abono tributario para los exportadores y evitar las licencias previas para la importación. La base de los objetivos monetarios era la restricción de la oferta, pero con un incremento de 11 000 millones de sucres de crédito bancario para el sector privado. Con relación a deuda externa se propusieron dos objetivos: evitar los atrasos de pagos de los vencimientos y contratar 300 millones de dólares adicionales mediante una mejor utilización de las líneas de crédito ya abiertas y una nueva modalidad de contratación garantizada con las exportaciones de petróleo que se denominó "facilidad petrolera".

En mayo de 1987 los países miembros del Grupo de Cartagena se reunieron en México para elaborar directrices para solucionar la crisis de la deuda.[121] El Gobierno de Febres Cordero nunca consideró participar en este foro latinoamericano y se mantuvo apegado a su estrategia de negociación *vis a vis* con los acreedores externos.

Luego del terremoto de marzo de 1987 se preparó una tercera carta de intención (3 de diciembre) dirigida al nuevo director gerente del FMI, Michael Camdessus, en la que se solicitaba un convenio *stand-by* por 75,4 millones de DEG (véase A 1.2, continuación en anexo 1). En 1986 el déficit del sector público fue 2,1 puntos porcentuales más alto que lo ofrecido en la carta de julio de 1986 y se esperaba que en 1987 cerraría en 10,5% del PIB, a pesar de que el gasto de capital se reduciría a 9,5% del PIB (3,5 puntos porcentuales menos de lo que se ofreció reducir en 1986). El déficit de cuenta corriente de 1986 llegó a 5,8% del PIB y se esperaba cerrarlo en 1987 también en déficit, esta vez de 13,2% del PIB, a pesar de que no se eliminaron los depósitos previos para importaciones y de que se siguieron transfiriendo las operaciones de comercio exterior del sector privado al mercado libre de cambios.

A pocos meses del fin del Gobierno del FRN, el equipo económico ofreció al FMI reducir en 1988 el déficit del sector público a 1,5% del PIB y también el déficit de cuenta corriente, sin proponer una cifra

121 El Consenso de Cartagena solicitó al G-7 considerar su corresponsabilidad en el problema de la deuda externa para encontrar soluciones de fondo, para que eliminaran las prácticas proteccionistas y los factores que obstaculizaban la recuperación económica de los países en vías de desarrollo.

concreta; renegociar con el Club de París los atrasos acumulados en 1987 y los vencimientos de 1988, evitar nuevos atrasos con los acreedores privados y pagar los incurridos desde enero de ese año en los primeros meses de 1988; una política monetaria restrictiva para contraer el crédito al sector público e incrementar al mismo tiempo en 25% el crédito al sector privado, continuar con la política de tasas de interés flexibles para incrementar el ahorro interno y recuperar reservas internacionales netas por 739 millones de dólares.

Las verdaderas motivaciones de Fernando Sevilla (gerente del BCE) y de Rodrigo Espinosa (ministro de Finanzas) para firmar una carta de intención que, evidentemente, no tenía el compromiso político para ser cumplida y que, hasta el punto en que se conoce, no fue considerada siquiera por el FMI, deberían investigarse con más acuciosidad. Es probable que el desorden fiscal de la parte final del Gobierno del FRN viera en este mecanismo una posibilidad para recibir recursos frescos, aprovechando la afinidad de Febres Cordero con el Gobierno estadounidense. En todo caso, la inconsistencia entre los ofrecimientos de las autoridades monetarias y la realidad económica de 1988 queda evidenciada por el hecho de que en agosto de ese año la reserva internacional arrojó una cifra negativa de 330 millones de dólares.

Esta tercera carta de intención alcanzó un grado de subordinación chocante: Ecuador se comprometía a informar mensualmente al FMI sobre la ejecución del presupuesto del gobierno central y sobre el gasto de capital realizado por CEPE e Inecel; a eliminar los atrasos financieros de la deuda externa antes de solicitar el primer desembolso bajo el convenio que se proponía (lo que era materialmente imposible); a abstenerse de restringir importaciones por medio de autorizaciones previas y a eliminar los depósitos previos antes de solicitar el primer desembolso, cuando el mes que se preparó esa carta (diciembre de 1987) la reserva internacional ya era negativa, en 151 millones de dólares; y a unificar el mercado de cambios, amén del consabido compromiso de realizar consultas sobre la adopción de cualquier medida adicional.

El equipo de Borja tardó un año en firmar la primera de tres cartas de intención que propuso al FMI (véase A 1.3 en anexo 1). El Gobierno evidenció ante el FMI el profundo desequilibrio fiscal y

externo; mencionó por primera vez en la década el alto desempleo prevaleciente en la economía ecuatoriana, sin imputarlo a las políticas de ajuste y la acumulación de atrasos por 1219 millones de dólares en 1988. Destacó el ajuste logrado mediante el Plan de Emergencia Económica Nacional iniciado en septiembre de 1988, que incluía la duplicación de los precios de los derivados del petróleo, la eliminación del subsidio al trigo y a varios medicamentos, el recorte de los egresos del Gobierno, el financiamiento del déficit fiscal con los atrasos de pago de la deuda externa, la generación de nuevos ingresos por 30 000 millones de sucres, el inicio de la reforma tributaria, el ajuste de las empresas públicas para alcanzar superávit operativos, el incremento de 45% en las tarifas eléctricas y los posteriores ajustes graduales, el incremento de 600% en las tarifas telefónicas, la devaluación del 56% en el mercado de intervención y las devaluaciones semanales de 3 sucres por dólar desde mayo de 1989, la prohibición de importar automóviles, la eliminación de los atrasos con organismos internacionales para reiniciar las negociaciones con los bancos acreedores, nuevos sistemas de tasas de interés y de control de precios, el sistema de subastas financieras, los incrementos de las tasas de interés para créditos, entre los principales. El objetivo inmediato de esta carta era obtener un convenio *stand-by* por 109,9 millones de DEG, vigente hasta enero de 1991, con la opción de ampliarlo en un 40% si se concretaba la negociación con los bancos internacionales, para destinarlo a reducir la deuda.

El Gobierno de Borja no hizo ningún esfuerzo significativo en el ámbito latinoamericano para organizar un planteamiento conjunto frente a los acreedores externos y ofreció al FMI alcanzar un acuerdo que compatibilice el servicio de la deuda con la "capacidad de pago" del país, compatible con el mantenimiento de una tasa de crecimiento y empleo adecuados. A diferencia del equipo económico del FRN, que no contradijo los requerimientos de los acreedores externos, el de Borja propuso condiciones que expresaban los intereses del país y la soberanía nacional, y no aceptó todas las recomendaciones de los organismos internacionales. Se planteó una negociación que debía incluir la reducción del capital, para lo cual se destinaría una cuarta parte del convenio *stand-by* y, mientras tanto, pagar un tercio de los vencimientos de 1989. Además, se ofreció reducir el déficit del sector

público no financiero a 2,3% del PIB y el de cuenta corriente a 5,7% del PIB, y mejorar en 100 millones de dólares la posición de la reserva internacional. Como en anteriores ocasiones, esta carta insistió en la prudencia del gasto y en la expansión de los ingresos públicos; en desmantelar las restricciones al comercio exterior y en mantener el tipo de cambio efectivo real, esta vez al menos en el nivel alcanzado en mayo de 1989, luego de la segunda devaluación "discrecional" que al mismo tiempo sirvió para incrementar la intensidad de las devaluaciones semanales.

En febrero de 1990 se remitió una segunda carta de intención que ya pudo exhibir resultados más claros en las variables de interés de las entidades multilaterales (véase A.1.3 en anexo 1). El déficit fiscal del sector público no financiero se redujo a 2,2% del PIB, el déficit de cuenta corriente bajó a 4,5% del PIB y las reservas internacionales se recuperaron hasta alcanzar los 205 millones de dólares. Todos estos objetivos superaron los compromisos propuestos en la carta de agosto de 1989, pero la tasa de inflación cerró en más de 52% anual. En esta ocasión se buscó consolidar el ajuste y, a partir de esto, se planteó al FMI un acuerdo ampliado, a continuación del vigente, para asegurar el continuo respaldo a los esfuerzos del ajuste, al nuevo programa de reformas estructurales (del BCE, arancelaria, laboral y tributaria) emprendido en 1990,[122] y a la estrategia de reducción de la deuda externa que había tropezado con el débito arbitrario de 80 millones de dólares ejecutado por el Citibank en abril de 1989.

La propuesta de reducir el *stock* de la deuda en función de la capacidad de pago del país, medida por el saldo de la brecha financiera de la balanza de pagos, era más plausible si se considera que en esos años el descuento del valor de la deuda ecuatoriana en los mercados secundarios era de 15 centavos por dólar.

Para consolidar el ajuste gradualista se acordó reducir aún más el déficit del sector público no financiero a 1,8% del PIB y el de cuenta corriente a 4,2% del PIB. Con este propósito, en materia fiscal se planteó aumentar los ingresos del sector público en 1,4% del PIB, reducir el gasto corriente a 11,8% del PIB (durante el régimen anterior

122 Tema que se aborda en el siguiente capítulo.

se había mantenido alrededor del 20% del PIB) y la deuda flotante del gobierno central a 1,3% del PIB.

Para la balanza de pagos se programó "promover una estrategia de crecimiento hacia afuera" y mantener los ajustes mensuales de los precios de los combustibles, que en 1990 proporcionarían ingresos adicionales equivalentes a 1,1% del PIB, eliminar el requisito de depósito previo y las restricciones cuantitativas para las importaciones, simplificar los procedimientos de comercio exterior e iniciar una amplia reforma arancelaria. También se insistió en recuperar otros 100 millones de dólares de reservas internacionales, subir el ahorro del sector público a 6,9% del PIB, eliminar la mayoría de precios controlados e incrementar en 2,3% del PIB los depósitos del Gobierno en el BCE para expandir 30% el crédito al sector privado.

Este ajuste fiscal fue el más severo de la década, lográndose superávit presupuestarios de 2,9% y 2,8% en 1989 y 1990, respectivamente. Sin embargo, otras operaciones del sector público, a cargo de entidades descentralizadas, y los efectos de la sucretización de 1983-1986, provocaban un "déficit cuasifiscal" que no podía ser controlado mediante las herramientas de política fiscal disponibles.

En julio de 1989 se reiniciaron los pagos del servicio, que estaban suspendidos desde enero de 1987, pero limitándolos a un tercio de los vencimientos. Con el Club de París se refinanciaron los vencimientos correspondientes a 1989 y 1990, para limpiar la imagen del país y seguir intentando renegociar en forma global con los bancos acreedores con base en un programa de reducción del capital y del servicio. También se insistió en destinar un cuarto del convenio *stand-by* para reducir la deuda pública (A. 1.3. en anexo 1).

Para diciembre de 1992 el saldo final de la deuda externa alcanzó 12 795,2 millones de dólares. Si se asume que en 1992 –año de elecciones y de cambio de presidente– las posibilidades reales de lograr un acuerdo global eran nulas, la responsabilidad del Gobierno del presidente Borja respecto de la deuda externa comprende el período 1988-1991. En este lapso se recibieron desembolsos por 3375,5 millones de dólares y se contabilizaron amortizaciones por 3339,1 millones. Pero en realidad solo se pagaron 1855,6 millones, lo que

provocó una acumulación de atrasos por intereses por 6733,2 millones de dólares.[123] Al finalizar 1991, la deuda externa ya representaba 111,1% del PIB y a cada ecuatoriano le correspondía una cuota de 1299 dólares en ella (Serrano, 1999: 42-43). De esta manera, por medios distintos a los utilizados por el régimen socialcristiano, y dada la avaricia de la banca acreedora, el Gobierno socialdemócrata también arrojó hacia adelante un problema que se convirtió en poderoso factor de descapitalización del país, en explicación contundente de su crisis y en causa directa del empobrecimiento de extensos sectores sociales.

Luego de la sucretización el problema de la deuda externa se convirtió en un problema estrictamente público. Para entonces, 73% de esta se había generado mediante operaciones de refinanciamiento y menos de una quinta parte correspondía a créditos para construir infraestructura y financiar proyectos de desarrollo. Otro 5% fue empleado en financiar los presupuestos del sector público. Luego del conflicto fronterizo de enero de 1981 se incrementaron las compras de armamento, que también fueron financiadas mediante deuda externa.[124]

En 1991 el Gobierno de Borja, ya sin la participación de la DP en el equipo económico, dirigió a Camdessus una tercera carta de intención solicitando un nuevo convenio *stand-by*, con vigencia hasta diciembre de 1992, por 75 millones de DEG (A. 1.3 en anexo 1). Esta tercera carta es significativa porque constata el avance de las reformas estructurales emprendidas luego de casi dos años de estabilización. En forma correspondiente, en esta ocasión los objetivos propuestos incluían reformas de carácter estructural: proseguir con las reformas fiscales, una nueva ley de presupuestos para el sector

123 Acosta sostiene que la estrategia del equipo económico del presidente Borja fue costosa e inútil (Acosta, 2008).

124 Incluidos 157 millones de dólares que costó la compra a Israel de 12 aviones Kafir en 1982. Antes, en 1976, se compró a Inglaterra 12 aviones supersónicos Jaguar; en 1979, 15 aviones Mirage F-1 a Francia; en 1982, 10 aviones Tiger II F-5 a EE. UU. En 1985 Ecuador ocupaba el segundo lugar en poder militar aéreo en América Latina, con 49 aviones supersónicos. También adquirió seis corvetas armadas con misiles, dos submarinos y entre 80 y 150 tanques AMX-13 de fabricación francesa. Esto era parte del despilfarro petrolerista (Fierro, 1991: 561).

público, continuar las reformas cambiarias y comerciales para facilitar la constitución del área de libre comercio andina y las negociaciones para un tratado de libre comercio de alcance continental, impulsado por EE. UU., y una nueva ley de régimen monetario para restablecer el carácter originario del BCE y aislarlo de las presiones políticas a las que había sido sometido durante esa década. Al parecer, los acreedores externos no consideraron pertinente la aplicación del Plan Brady a la deuda ecuatoriana.[125]

La enfermedad holandesa, que en la década de 1970 contribuyó a la negligencia fiscal y a la propensión al endeudamiento externo para financiar la inversión y el consumo, en la década de 1980 redujo las opciones de pago de los pasivos internacionales del Ecuador según las condiciones de los acreedores. Entre 1981 y 1990 se realizaron dos renegociaciones de la deuda que solo sirvieron para posponer el pago de los vencimientos; se recibió 11 918,9 millones de dólares y se pagó por amortizaciones del principal y servicios de intereses 13 442,2 millones. Pese a esto, mientras en 1981 el saldo inicial de la deuda fue de 4651,7 millones de dólares, 1990 terminó con un saldo final de 12 222 millones, es decir, casi tres veces más alto.

Ecuador permitió una creciente injerencia del FMI en la definición y ejecución de la política económica, que afectó la soberanía de sus decisiones públicas y postergó la política social. Este trabajo no ha profundizado en la evolución de la pobreza a lo largo de la década de 1980, pero se conoce que para 1990 su incidencia –medida por ingresos– afectaba al 65,3% de la población ecuatoriana y que la extrema pobreza alcanzaba al 34,5% (tabla 3.6).

125 En marzo de 1989 el secretario del Tesoro de EE. UU., Nicholas Brady, sugirió en una reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial cambiar deuda vieja por deuda nueva contratada con la banca comercial, con el respaldo del Tesoro estadounidense. Esta iniciativa reconoció en forma implícita el carácter político del problema de la deuda externa, así como la ineficacia de los mecanismos financieros ortodoxos para superar el problema. Uno de los primeros en criticar el Plan Brady fue Eugene Rotberg, vicepresidente ejecutivo de Merril Lynch y extesorero del Banco Mundial. Fundaba su crítica en el origen de los recursos frescos, en las pérdidas para los acreedores que implicaría la aplicación del mecanismo y en los problemas contables asociados. A los banqueros les preocupaba sobremanera las implicaciones del Plan para los flujos de caja entre deudores y acreedores (*El Comercio*, 20/3/1989: A-1).

Tabla 3.6
Pobreza urbana medida por el ingreso, 1988-1991

	Extrema pobreza			Pobreza		
	Incidencia	Brecha	Severidad	Incidencia	Brecha	Severidad
1988	24,10	7,98	3,93	53,60	21,77	11,82
1989	28,10	9,27	4,35	59,90	25,03	13,58
1990	34,50	12,10	6,03	65,30	29,27	16,70
1991	31,50	10,85	5,37	59,60	26,46	15,03

Fuente: SIISE, *http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#.* Recuperado el 15/6/2017.

Según las fuentes consultadas, este fenómeno social presentó una tendencia creciente que solo tuvo un leve cambio en el inicio de la década de 1990, cuando ya había alcanzado niveles intolerables, lo que contribuyó a generar un profundo descontento social. En 1990 Ecuador tenía 3,54 millones de personas en condición de extrema pobreza y 6,8 millones de personas pobres.[126] La intensidad alcanzada por la pobreza y por la extrema pobreza se evidencia en los valores que tomaron los indicadores de severidad y las brecha.

"El porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza se incrementó 12% y el deterioro ocurrió en los mayores centros urbanos del país (Larrea, 1992: 467). Solo 25,3% de la población urbana tenía condiciones de integración social (es decir, una situación no crítica de privación de necesidades básicas con ingresos superiores al fijado en la línea de pobreza).

Los ajustes de la década de 1980 acentuaron la desigualdad social reafirmada durante la década petrolera, en la que la desidia de los políticos en ejercicio del poder inmovilizó los recursos no petroleros

126 La información de la tabla 3.6 requiere de explicación adicional. La incidencia de la pobreza de ingresos mide el número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año. Se considera pobres extremos a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo ingreso per cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de extrema pobreza. Se define como pobres a aquellas personas que pertenecen a hogares cuyo ingreso per cápita, en un período determinado, es inferior al valor de la línea de pobreza, siendo esta equivalente al valor monetario del costo de una canasta básica de bienes y servicios. La brecha de la pobreza refleja cuan pobres son los pobres y, por tanto, proporciona una idea de la profundidad de las carencias de ingreso o consumo que definen una situación de pobreza. La severidad, además de reflejar cuánto les falta a las personas (u hogares) para satisfacer sus necesidades básicas (la brecha de la pobreza), toma en cuenta las desigualdades o diferencias de ingreso de los pobres.

–otro síntoma de la enfermedad holandesa. Al final de esa década (que sí dispone de información), el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso mantuvo la tendencia a la concentración: 0,441 en 1988, 0,429 en 1989, 0,452 en 1990 y 0,487 en 1991.[127] Entre 1988 y 1991 los cinco deciles inferiores de la sociedad vieron reducirse su participación en la distribución del ingreso de 22,93% a 18,76% del ingreso total, mientras que los dos deciles superiores la vieron incrementarse de 49,64% a 54,14% del ingreso total (tabla 3.7).

Estos datos confirman la no neutralidad del ajuste estructural y sus profundos efectos sociales. Los sectores medios y urbanos sufrieron las consecuencias de la crisis y su ajuste, como se puede colegir de la reducción de la participación del gasto de consumo de las administraciones públicas en el ingreso disponible, así como por la evolución de su participación en el ingreso total.

Tabla 3.7
Distribución del ingreso según deciles, 1988-1991
-porcentajes del ingreso total-

Decil	1988	1989	1990	1991
1	1,86	2,09	1,84	1,65
2	3,35	4,09	3,22	2,87
3	4,26	4,84	4,27	3,91
4	5,54	5,14	5,10	4,71
5	7,92	5,71	6,23	5,62
6	6,81	8,20	7,47	7,14
7	8,75	8,98	9,07	8,62
8	11,88	11,78	11,56	11,35
9	15,49	17,29	16,39	17,30
10	34,15	31,88	34,8	36,84

Fuente: SIISE, *http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#.* Recuperado el 15/6/2017.

En el sector agrícola el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra osciló en alrededor de 0,82, a pesar de dos leyes de reforma agraria (1964 y 1973) y de la expansión de la frontera agrícola. Durante la década de 1980 la estructura de la propiedad agraria no fue modificada y persistió la elevada concentración de la tierra.

127 SIISE, *http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?sistema=1#.* Recuperado el 15/6/2017.

CAPÍTULO CUARTO

4. Profundización del modelo y reforma del Estado

Al comenzar la década final del siglo xx la frustración provocada por la política de ajuste gradualista contribuyó a propagar el dominio del PSC en la escena política nacional. Este partido compitió en los balotajes de 1979 y 1984, no terció en la segunda vuelta presidencial de 1988, pero mantuvo el mayor número de representantes en el Congreso (Conaghan, 2003: 225). En 1992 el PSC estaba decidido a recuperar el poder para la oligarquía costeña.

La década perdida había desgastado el sistema de partidos, provocando un paulatino alejamiento del creciente electorado, un escenario de "políticos flotantes y votantes flotantes" (Conaghan, 2003: 245), poca consistencia ideológica en muchos partidos políticos y gran movilidad. En la costa, la muerte de Asaad Bucaram precipitó la crisis de la CFP y su sobrino Abdalá, fundador del PRE, disputó el espacio electoral de don Buca. Para las elecciones de 1992 el padrón electoral alcanzó 5 710 061 de votantes. "[M]uchos de estos votantes jóvenes o [...] que vot[aban] por primera vez no ten[ían] una fuerte adhesión partidaria". La volatilidad electoral se acrecentó por "las duras circunstancias económicas" que crearon un terreno poco propicio para "una fuerte identificación partidaria" (Conaghan, 2003: 247). Los trabajadores sindicalizados no constituían una porción significativa de los votantes y los partidos no habían establecido vínculos programáticos específicos con sus electores.[128] El clientelismo se convirtió en "el principal mecanismo de vinculación de los partidos" (Conaghan, 2003: 248).

128 Hubo varias excepciones, como los nexos históricos de la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE) con el Partido Comunista (luego FADI), los de varios sindicatos (en especial la Unión Nacional de Educadores) con el MPD y los de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (Cedoc) con la democracia cristiana y el socialismo (Conaghan, 2003: 247).

En la primera mitad de 1992 el país vivió una colosal campaña electoral. "En medio de una crisis de gran magnitud, muchos se preguntaron de dónde salió tanto dinero para la campaña y otros tantos cuestionaron la denominada danza de los millones, cuando 16 de cada 100 ecuatorianos no tienen ningún tipo de empleo y 53 de cada 100 compatriotas están subempleados", comentaba Mercedes Álvaro (*El Comercio*, 5/6/1992: B-2).

Para un país que seguía afectado por los síntomas de la enfermedad holandesa era un problema que British Gas, Conoco, Texaco y Pecten abandonaran sus actividades, reduciendo la exploración y prospección, mientras la sexta ronda de licitaciones seguía retrasada. Estiajes cada vez más intensos auguraban futuras crisis de generación eléctrica; la construcción de la presa Masar en el río Paute y otros proyectos (Daule-Peripa, Toachi-Pilatón, Jubones, Coca-Codo Sinclair y la rehabilitación del parque térmico) se habían aplazado o interrumpido. Los aplazamientos de la inversión pública eran la consecuencia de una década de ajustes fiscales para asegurar el pago de la deuda externa. Pero, al mismo tiempo, se estimaba que había ecuatorianos que tenían inversiones financieras en el exterior por unos 9000 millones de dólares (*El Comercio*, 5/7/1992: B-2).

El desempleo alcanzaba al 16,6% de la PEA y el subempleo al 53%. El salario mínimo vital, que había escalado a 60 000 sucres, equivalía a 39 dólares y era uno de los más bajos de América Latina. El 64% de la población, según Naciones Unidas, se encontraba bajo la línea de pobreza (*El Comercio*, 5/7/1992: B-2).[129] La democracia inaugurada en 1979 había sido incapaz de encontrar soluciones. El levantamiento indígena de mayo y junio de 1980 fue una clara demostración de esa incapacidad (Conaghan, 2003: 255). El sistema de partidos daba muestras de un creciente desgaste, como si fuese el costo a pagar por el tránsito hacia la acumulación flexible, al tiempo que el pensamiento neoconservador se filtraba en todas las estructuras sociales, infundiendo individualismo, crematística, mercado y consumo como valores fundamentales.

129 Esta medición consideraba una línea de 450 dólares de ingresos anuales como límite de pobreza absoluta y de 250 dólares anuales como límite para la pobreza crítica.

Una vez modificada la lógica de la política económica a base de una década de sucesivos y siempre insuficientes ajustes macro, y proclamado pomposamente en Washington como "consenso" para la región el recetario propuesto en una reunión de funcionarios del FMI, Banco Mundial y Departamento del Tesoro de EE. UU. organizada por el Institute for International Economics, se abría el escenario para las "reformas de segunda generación".[130] Los ajustes fiscales de la década de 1980 desmantelaron la lógica macroeconómica de la industrialización dirigida por el Estado, pero dejaron organismos públicos disfuncionales. Era necesaria una nueva ola de reformas para cambiar fisonomías gubernamentales intervencionistas y reguladoras, por aparatos privatizados, mínimos y dispuestos a ceder soberanía en beneficio del gran capital transnacional globalizado.

Tras una década de ajustes, el triunfo del neoconservadurismo, expresado en el Consenso de Washington, implicó la asimilación del vocabulario y de las herramientas neoclásicas de análisis económico. Las "expectativas" de los agentes asumieron un rol fundamental en la práctica y en el discurso de la política económica, lo que contribuyó a montar una falsa oposición entre Gobierno y empresariado. Los representantes de la empresa privada –las cámaras de comercio, agricultura e industrias, pero sobre todo la asociación de bancos– aparecían como contendores naturales del Estado, pero en realidad dependían de las decisiones tomadas en el sector público. Mientras los medios de comunicación se empeñaban en presentar lo público y lo privado, o el Estado frente al mercado, como dos realidades antagónicas, la evolución del sistema político había provocado una opaca relación de continuidad reflejada en la forma en la que se

130 El término *Consenso de Washington* apareció en 1989, en una conferencia en la que se analizó hasta qué punto las ideas consideradas en la OCDE apropiadas para lograr un crecimiento sostenido, habían suplantado a las ideas de la economía del desarrollo prevalecientes en la política económica latinoamericana desde la década de 1950. "Para asegurar que las ponencias para esa conferencia traten sobre los mismos temas, hice una lista de diez políticas que, pensaba, todo el mundo en Washington estaría más o menos de acuerdo, eran más o menos necesarias en cualquier parte de América Latina, y la llamé el 'Consenso de Washington'" (John Williamson, "A short history of the Washington Consensus". Artículo encargado por la Fundación CIDOB para la conferencia From the Washington Consensus towards a new Global Gobernance, Barcelona, 24-25 de septiembre de 2004. Recuperado el 26/5/2017 de *http://bit.ly/2qWhimm*).

constituyeron los equipos económicos, desde el retorno a la democracia, y se asumieron los tres primeros ajustes fiscales.

En los primeros años de la década final del siglo XX los resultados del sector externo ya habían asumido un peso abrumador en las condiciones coyunturales de la economía interna. Los agentes económicos y el Gobierno asimilaron conductas enfocadas en el corto plazo, que se resolvían y arbitraban entre la tasa de interés y el tipo de cambio.[131] Dado el precepto fundamental de que el tipo de cambio debía mantenerse "competitivo" y "alineado", los agentes económicos trasladaron su atención hacia la especulación cambiaria y financiera, olvidando la "economía real", en la que se producen los bienes y servicios. Las "preferencias" de sus "portafolios" oscilaron entre inversiones financieras de corto –y cortísimo– plazo denominadas en sucres o en divisas, lo que se determinaba por la disyuntiva entre el margen esperado de la tasa de interés real y el precio futuro del dólar estadounidense, dada una tasa esperada de inflación.[132]

En esos años la gente fue paulatinamente perdiendo confianza en la moneda nacional, lo que empujó la dolarización del sector financiero y una creciente fuga de capitales, mientras todos negaban su preferencia por las divisas. La cotización del dólar estadounidense se convirtió en la variable más importante de la economía ecuatoriana y la RMI en el objetivo de los agentes. Esta nueva forma de percibir los problemas que conformaban la crisis era la consecuencia de una década de ajustes realizados al tenor del EMBP, en sucesivas aproximaciones hacia el canon promovido por los organismos multilaterales desde Washington, instaurado como pensamiento hegemónico (anexo 4). Eran los tiempos triunfales del pensamiento único y del fin de la historia, esparcidos por todo el mundo por los medios de comunicación.

131 Parecía que los trabajadores hubieran sido expulsados del paisaje de la política económica, a menos que el análisis requiriera de ellos en cuanto titulares de la función de consumo, en forma abstracta, desdibujados de sus esencias sociales.

132 La tasa de interés real se aproxima a la tasa de interés nominal restada la tasa de inflación esperada. Esta definición tiene un alcance conceptual, pues en realidad su cálculo reviste una complejidad algo mayor, dada la multiplicidad de tasas de interés nominales presentes en el sistema financiero y el horizonte inflacionario que se considere relevante.

4.1. Cuarto ajuste: tipo de cambio frente a tasa de interés

Antes de acometer las reformas de segunda generación era indispensable intentar un cuarto ajuste que, según se proclamó, sería el definitivo, tras el fracaso de los tres anteriores. Las acciones de Febres Cordero para dominar el PSC y promover la candidatura a la presidencia de la República de su antiguo gobernador en la provincia del Guayas, Jaime Nebot S., resintieron a Sixto Durán-Ballén.[133] Este se desafilió y en mayo de 1991 formó su propio partido (Partido Unión Republicana, PUR). Durán Ballén apareció en la contienda electoral como un candidato independiente, que rechazaba a los partidos tradicionales, en forma similar a lo que había ocurrido en Perú, poco antes, con el *outsider* Alberto Fujimori. Recibió el apoyo inmediato de varios expartidarios de Febres Cordero, quien declaró que se había conformado un "club de traidores" (Conaghan, 2003: 234). Este nuevo frente electoral se completó con Alberto Dahik como binomio (recientemente afiliado al Partido Conservador Ecuatoriano, PCE), lo que provocó la primera crisis interna del PUR, resuelta cuando las hijas de Durán Ballén apoyaron a Dahik (Conaghan, 2003: 235).

El 17 de mayo de 1992 los partidos de derecha alcanzaron 41escaños de un total de 77 diputados; los partidos populistas alcanzaron 16, los de centroizquierda 12 y los de izquierda 8. Guayaquil eligió a Febres Cordero como alcalde con 71% de los sufragios; el PRE alcanzó cuatro alcaldías en la costa (Santo Domingo, Chone, Quevedo y Durán) y la DP tres en la sierra (Guaranda, Cuenca y Quito con Jamil Mahuad, quien triunfó con 53%, confirmando el dominio de la DP en la capital, iniciado por Rodrigo Paz) y una en la costa (Manta). La maquinaria clientelar del PSC no pudo contrarrestar la resistencia

133 Durán Ballén era un prestigiado militante del PSC. En 1956 Camilo Ponce Enríquez –presidente de la República gracias a una alianza con el velasquismo y los conservadores– lo había nombrado ministro de Obras Públicas. En la década de 1960 trabajó para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue alcalde de Quito (1970-1978) y el candidato favorito a la presidencia de la República en las elecciones de julio de 1978 en representación del Frente Nacional Constitucionalista, con la aquiescencia del Triunvirato. En mayo de 1994 ganó una curul a la Asamblea Nacional y fue designado por el presidente Febres Cordero para dirigir el Plan Techo como presidente del Banco de la Vivienda. En 1988 fue candidato a la presidencia de la República por el PSC, pero quedó en tercer lugar y no accedió al balotaje.

que despertaba su candidato (Jaime Nebot) fuera de Guayaquil y el 5 de julio de 1992 Durán-Ballén se impuso con 57,9% de votos válidos.

El análisis de la coyuntura publicado por el Centro de Planificación y Estudios Sociales en conjunto con la Fundación Friedrich Ebert puntualizó que "no puede dejarse de mencionar que la actual campaña política elude la discusión de los verdaderos problemas nacionales y dirige el debate a temas polarizados de los que no es posible extraer conclusiones sobre las reales opciones que debe enfrentar Ecuador en el corto plazo" (Ceplaes-Ildis. 1992: 103). Aparentemente, las diferencias entre las formulaciones de política económica ofertadas por el PSC y por la alianza PUR-PCE en la campaña de 1992 eran pequeñas; tal vez la más notable era el temor causado –en especial entre empresarios– por lo que se presentaba como una extrema posición neoliberal de Dahik.

Para los "agentes económicos", la campaña alteró las expectativas de las variables más importantes: el valor del dólar estadounidense y la inflación.[134] Tras las elecciones del 5 de julio, los mercados estaban inquietos. Según el vocero del Banco de Guayaquil, Guillermo Lasso, el sistema financiero privado adolecía de una "marcada iliquidez", debido a que a fines de junio el Gobierno retiró de la banca privada unos 30 000 millones de sucres y los depositó en el BCE –decía. Lasso también señaló que se notaba un "sobre *stock* de importaciones" para anticiparse a "una futura devaluación que tendrá que hacer el nuevo Gobierno" y que al mismo tiempo "el exportador está tratando de retrasar sus exportaciones o disminuir sus anticipos a futuras exportaciones previendo una mejor liquidez producto de una devaluación futura".

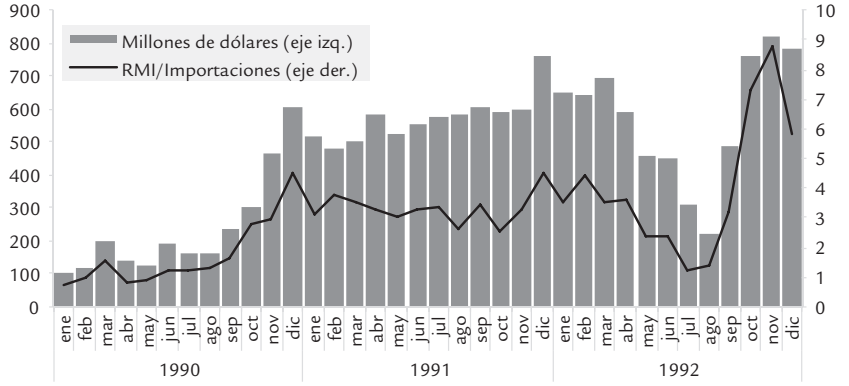
El BCE no se avino a la presión del banquero; consideró que "dotar de dinero a la economía en la presente coyuntura no sería responsable pues lo único que se conseguiría es fomentar la inflación

134 Es importante notar que en el vocabulario de la teoría económica de la contrarrevolución neoclásica el agente "racional" denota por igual al consumidor, al productor, al campesino o al burócrata. Sea cual sea la posición real de ese agente en la sociedad, esta doctrina supone que no existen clases sociales y que todos los agentes tratarán de maximizar en forma individual una función matemática (de utilidad o producción) gracias a que disponen de información perfecta sobre las condiciones del mercado.

[...] frente a las expectativas que tienen los agentes financieros, los ejecutores de las políticas de tesorería del sector bancario han buscado una posición fuerte en divisas, lo que reduce el crédito en moneda local" (*El Comercio*, 13/7/1992: A-15). El BCE sabía que la banca especulaba con las divisas y que en esas condiciones expandir la liquidez en el sistema era como tratar de apagar un incendio con gasolina. Los especuladores aprovecharon el proceso electoral y provocaron la subida de la tasa de interés interbancario a 110% y el desencaje de varias entidades financieras.[135]

El Gobierno de Borja se había esforzado en fortalecer el sector externo, la RMI subió de 103 millones de dólares en enero de 1990 (menos de un mes de importaciones) a 760 millones de dólares en diciembre de 1991 (cuatro y medio meses de importaciones, gráfico 4.1). Pero la especulación drenó más de 420 millones de dólares y para agosto de 1992 la RMI se redujo a 224 millones de dólares (menos de mes y medio de importaciones).

Gráfico 4.1
Reserva Monetaria Internacional, 1990-1992



Fuente: BCE, *Boletín Anuario* n.° 22 (s/f).

La coyuntura del cambio de Gobierno de 1992 sirve para resumir en forma general la lógica especulativa de la macroeconomía ecuatoriana durante la década final del siglo XX. A diferencia de lo ocurrido

135 El encaje legal se fijó en 34%.

en la década anterior, en la que el antagonismo empresarial estuvo encabezado por las cámaras de la producción, en la década final del siglo los voceros del sistema financiero surgieron como los más autorizados del sector privado para expresar sus expectativas frente a la gestión de la política económica.

Durán Ballén formó su equipo de Gobierno con el PCE. Los ministerios más importantes fueron asumidos por empresarios.[136] El presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, Luis Trujillo, sugirió controlar la inflación "a través de la reducción del gasto público y una agresiva política de fomento a la producción". La presidenta de la Cámara de Pequeños Industriales de Guayaquil, Joyce de Ginatta, dijo que el nuevo Gobierno debía "impulsar de urgencia la reforma integral del Estado, pues tiene un atraso de por lo menos quince años" (*El Comercio*, 12/8/1992: A-12). Como el país estaba quebrado, había que "recapitalizarlo" mediante un plan de privatizaciones. Los empresarios aconsejaron a Durán Ballén analizar la situación de las más de 160 empresas públicas para determinar cuáles debían ser vendidas... al sector privado.

Mario Ribadeneira, el nuevo ministro de Finanzas, se hizo eco de las exigencias empresariales: "Mi principal objetivo será el de tratar, por todos los medios posibles, de reducir la inflación". Para esto se comprometió a comprimir el gasto público "para, de esta manera, asegurar la eliminación de los déficit" (*El Comercio*, 12/8/1992: A-8). La prensa presentó a Ribadeneira como un conocedor de las finanzas internacionales, por lo que "su aporte principal se hará en el campo de la renegociación de la deuda externa ecuatoriana [...] pues no conviene al Ecuador seguir manteniendo vigente el problema de la deuda externa porque ello conlleva grandes desventajas para el país" (*El Comercio*, 12/8/1992: A-8).

136 Los primeros en ser nombrados fueron Roberto Dunn para el Ministerio de Gobierno, Andrés Barreiro para el de Energía y Minas, Pedro López para el de Obras Públicas y Mauricio Pinto para el de Industrias y Comercio. Ana Lucía Armijos –hija del líder conservador Rafael Armijos– asumió la gerencia del BCE. Roberto Baquerizo Valenzuela, ejecutivo de Intermediaria Financiera S. A., fue designado presidente de la Junta Monetaria. Intermediaria Financiera S. A. se transformó en Banunión S. A. y en pocos meses fue intervenido por la Superintendencia de Bancos.

El 3 de septiembre de 1992 el Gobierno lanzó el *Plan Macroeconómico de Estabilización*. Fue la cuarta versión de un conjunto de medidas recesivas inscritas en el *EMBP*, en esta ocasión con un *ancla cambiaria*, y varios avances preparatorios de una reforma estructural más ambiciosa que la realizada en la parte final del mandato de Borja. El compromiso cambiario hizo que la evolución de las variables monetarias se torne endógena y entre 1992 y 1996 el tipo de cambio real se apreció cerca de 15% (Jácome y otros, 1998: 12). Para contrarrestar un déficit global que habría alcanzado 7% del PIB se redujo el gasto del presupuesto del Estado "en un monto aproximado de 70 mil millones de sucres" y se recortó los presupuestos de las entidades adscritas, gobiernos locales y empresas públicas. Se elevaron las tarifas de energía eléctrica y aumentaron los precios de los derivados del petróleo.[137] "[L]os precios de los productos derivados de petróleo fueron incrementados, en promedio, en 115 por ciento [...] y las tarifas eléctricas se aumentaron, en promedio, en 120 por ciento".[138] Se expidió la Ley de Creación del Impuesto Especial a los activos de las empresas, que entró en vigencia en diciembre de 1992 (BCE, 1993: 51).[139] "Los milagros no existen [...] pido un período de nueve a doce meses para que juzguéis la evolución del país y la economía", dijo Durán Ballén al terminar de presentar las medidas (*El Comercio*, 4/9/1992: A-1).

A diferencia de los tres eventos de ajuste anteriores, en esta ocasión el Gobierno consideró que sus medidas tenían "justificaciones de orden coyuntural y estructural. Mientras los aspectos coyunturales determinaron la intensidad de las mismas, los estructurales definieron su orientación" (Lucio-Paredes y Abril, 1993: 11). Las

137 La gasolina extra se incrementó en 124,6%, la gasolina súper en 163,7% y el diésel en 131,7%. El gas de uso doméstico subió de 80 sucres a 233,3 sucres, es decir, 192%. El kérex y la gasolina regular no subieron de precio. El precio de cada kilo de gas licuado de petróleo producido en el país era de 223 sucres, mientras que el importado costaba 430 sucres. Según el ministro de Energía, el Estado seguía subsidiando el consumo interno con 200 sucres por kilo (*El Comercio*, 12/9/1992: A-9).

138 Estos "avances" fueron destacados en la carta de intención dirigida por el ministro de Finanzas César Robalino, la presidenta de la Junta Monetaria Ana Lucía Armijos, el gerente general del BCE Augusto de la Torre y el secretario general de planificación Galo Abril al director gerente del FMI Michel Camdessus, el 31 de marzo de 1994. Véase anexo 2, párrafo 4.

139 Esta ley, que se aplicó una sola vez en los primeros meses de 1993, logró recaudar 50 000 millones de sucres.

justificaciones de orden estructural se remitían al Estado, que había institucionalizado "un esquema de subsidios, intervención y participación estatal" que truncaba "los esfuerzos realizados, con severas consecuencias para el desarrollo económico-social", pues "[d]irecta o indirectamente, el Estado se inmiscuye en prácticamente todas las actividades, pertenezcan o no a su ámbito de acción [...] no solamente margina a la sociedad civil sino que la aliena al punto de neutralizar sus capacidades e iniciativas" (Lucio-Paredes y Abril, 1993: 12).[140]

Para los funcionarios del Conade, los tres ajustes anteriores solo habían realizado correcciones superficiales en la política fiscal. Las intromisiones del Estado en el mercado seguían vigentes y la prueba de esto era el aumento de la inflación, "con serias consecuencias para la sociedad en su conjunto". La inflación se convirtió en un fenómeno solo monetario, desencadenada por la reiterada monetización del déficit fiscal. Esto debilitaba las posibilidades de generar empleo e ingresos estables, lo que era "de extrema gravedad" si se considera que el producto de exportación más importante, el petróleo, se estaba agotando. Las devaluaciones graduales no habían recuperado la competitividad de las exportaciones, pero habían alimentado la inflación. El poder adquisitivo se había erosionado: el sueldo básico de 1992 representaba 40% de lo que fue al inicio de la década de 1980. La inflación "al afectar gravemente a la producción, el empleo y los ingresos, acentúa la brecha de ingresos y los niveles de pobreza, debiendo ser el primero de los males a erradicarse" (Lucio-Paredes y Abril, 1993: 13-15).

Según el Gobierno, el "paquetazo" del 3 de septiembre procuró modernizar la gestión de la política monetaria mediante instrumentos de mercado, suprimiendo "controles innecesarios" (BCE, 1993: 69). El encaje bancario pasó a ser un instrumento de apoyo, se dijo, pero se lo redujo solo dos puntos porcentuales, de 34% a 32%, como primer paso para su unificación para todos los instrumentos de

140 El carácter ideológico de estas explicaciones se evidencia cuando se nota que así como el discurso oficial nunca estableció en forma explícita cuál debía ser el "ámbito de acción" del Estado, tampoco calificó las características históricas de los empresarios ecuatorianos y menos las estructuras de los mercados... solo se asumió que el Estado debía ser mínimo y que el mercado arreglaría todo lo demás.

captación de recursos. Se eliminó el diferencial fijo entre las tasas de interés activas y pasivas de mercado, para que flotaran libremente (Viteri, 1998: 94; BCE, 1993: 72). Esto marcó el punto de partida de un renovado proceso de desregulación de los mercados financieros.

Para "modernizar" la gestión monetaria, "la Junta Monetaria dictó lineamientos para que el Banco Central del Ecuador centre el manejo de la política monetaria en operaciones de mercado abierto". Se iniciaron subastas semanales de bonos de estabilización monetaria y se establecieron "mesas de dinero y de cambios" para participar en esos mercados, según los requerimientos de los objetivos fijados en las metas de las principales variables monetarias (BCE, 1993: 72).[141]

En 1992 el déficit operativo del BCE alcanzó 0,6% del PIB (se lo conocía como "déficit cuasifiscal") y era una de las causas que impedían reducir la inflación. Su origen se remontaba a la sucretización de 1983, y estaba contabilizado en una cuenta bajo el título genérico de "Estabilización". Desde septiembre de 1992 el Gobierno se empeñó en reducirlo, encareciendo en forma artificial las transacciones externas del sector público con un diferencial de 300 sucres entre la compra y la venta de divisas para sus transacciones de bienes. Fue una manera muy creativa de liquidar con dinero del Estado la sucretización iniciada nueve años antes. También se redujeron los gastos operacionales del Banco Central (BCE, 1993: 71).

La medida que marcó la diferencia con los tres ajustes anteriores fue la devaluación de 35% del sucre en relación con el dólar estadounidense en el mercado de intervención del BCE. El sistema cambiario se modificó mediante regulación de Junta Monetaria 814-92 (3 de septiembre de 1992) y en octubre de 1992 el dólar del BCE se cotizó en 2000 sucres para la compra y también para la venta, es decir, 5,6% más caro que en el mercado libre.[142] Los importadores podían adquirir dólares a ese precio en el mercado de intervención o en el mercado

141 Las subastas semanales de bonos de estabilización monetaria comenzaron el 2 de diciembre de 1992.

142 Estas estimaciones se realizan a partir de las cotizaciones promedio mensuales. El mercado libre incluye transacciones en entidades financieras, bancos y casas de cambio, y el mercado de intervención las transacciones de compra y venta del BCE.

libre, pero a los exportadores privados se les obligó a vender sus divisas al BCE y a cambio recibían 85% en efectivo (1700 sucres) y 15% en un "bono cambiario cero-cupón," a 180 días plazo, denominado en dólares y de libre negociación.

El presidente de la Junta Monetaria advirtió que esta fuerte devaluación inicial tenía por objetivo mantener constante el tipo de cambio nominal el tiempo necesario para reducir las expectativas de devaluación e inflación, "y así propender a anclar el nivel de precios." Era una forma de "romper expectativas" acostumbradas a las minidevaluaciones semanales, que también serviría para detener la caída de la reserva internacional; para restaurar la competitividad de las exportaciones; y para facilitar un tiempo adecuado para ajustar otros precios.[143]

Este "sobredisparamiento" del tipo de cambio duró menos de seis meses, pero "actuó como un freno sicológico a las expectativas de devaluación, las cuales se redujeron sustancialmente" y convirtió al tipo de cambio en el "ancla" del cuarto ajuste. "La estrategia aplicada fue de *shock* y estuvo dirigida a reducir rápidamente la inflación. En esta ocasión, el 'ancla' nominal escogida fue el tipo de cambio y las variables monetarias se volvieron endógenas" (Araujo, 1998: 79).

Además, la normativa para la inversión extranjera se adecuó a la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena. La regulación para contratar deuda externa pública se ajustó a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado aprobada "por el ministerio de la ley" al final del mandato de Borja; y se eliminó la autorización del BCE para contratar deuda externa privada. Estos cambios dieron gran fluidez a los flujos de capitales, pero no aseguraron su aplicación a la inversión productiva.

Desde diciembre de 1992 la mesa de cambios del BCE se convirtió en el instrumento de intervención del nuevo esquema, que se denominó de "flotación controlada, en el que hay libre acceso y plena convertibilidad cambiaria" (BCE, Memoria Anual, 1993: 125), que se

143 Esta medida fue tan efectiva en el corto plazo que el 25 de noviembre la Junta Monetaria permitió que los exportadores vendan sus divisas a cualquier entidad del sistema financiero, "eliminando así la tradicional incautación de estas divisas que había existido en el país por 65 años" (Viteri, 1998: 96).

mantuvo vigente durante 1993.[144] Baquerizo declaró que las medidas "no responden a ninguna exigencia del FMI ni del Banco Mundial", sino "a la visión de un conjunto de ecuatorianos que hoy día han decidido poner en marcha un plan económico que tenga como objetivo fundamental el mejorar el nivel de vida de los ecuatorianos" (*El Comercio*, 6/9/1992: A-10).

Con el sobredisparamiento regresaron los capitales, se recuperó la reserva internacional y se "fortaleció el proceso de remonetización de la economía" (Jaramillo, 2004: 93). Al 31 de diciembre de 1992 la RMI cerró con 782 millones de dólares, es decir, una recuperación de 558 millones en cuatro meses. El mercado cambiario de intervención se mantuvo estable en 1850 sucres por dólar hasta noviembre de 1983. Durante un corto lapso se dotó a los exportadores de una pasajera competitividad espuria y se contó con el suministro de divisas necesario para pagar importaciones.

Para el presidente de la Junta Monetaria del Gobierno anterior, Abelardo Pachano, las medidas "configura[ban] una línea dura y ortodoxa de política económica" (*El Comercio*, 5/9/1992: A-2). Según el profesor José Moncada –en otro tiempo funcionario de la Junapla– las medidas se inscribían "en el recetario tradicional de las políticas económicas". El vocero de la Cámara de Industriales de Pichincha, Francisco Díaz Garaycoa, declaró que si no se las profundizaba con "otras acciones de ajuste, el país corre el riesgo de reproducir a mediano plazo las mismas condiciones de desequilibrio que lo mantienen postrado". El periodista Fabián Corral las estimó necesarias, "para tomar conciencia de la gravedad de los problemas que atraviesa el país [...] Estamos despertando de la gran ficción del Estado benefactor que [...] nos ha hecho vivir de subsidios [...], de circunstanciales mentiras políticas y de prejuicios" (*El Comercio*, 4/9/1992: A-4). Corral no precisa de quién era "benefactor" ese Estado, lo que hubiera sido fácil de identificar si se traía a la memoria el proceso de sucretización emprendido por los presidentes Hurtado y Febres

144 Las autoridades destacaron que se trataba de un instrumento "de mercado" y, por tanto, cualitativamente distinto a las tradicionales intervenciones administrativas, como fijación del porcentaje de encaje bancario, o topes máximos para las tasas de interés.

Cordero, el desmantelamiento de la ENAC o la reforma tributaria realizada por Borja.

Estos puntos de vista parecían diversos, pero coincidían en que las medidas buscaban reprimir la demanda agregada mediante un severo ajuste del gasto público (Araujo, 1998: 79). La drástica devaluación encareció las importaciones y permitió ganar competitividad cambiaria. Esto no debía sorprender, pues en una entrevista realizada por el periodista Andrés Carrión a Alberto Dahik el 21 de abril de 1991 ya se confirmó la confianza del artífice de la política económica de Durán Ballén en el EMBP:

> No es cambio de patrón de consumo lo que determina la inflación, es el exceso de demanda agregada para el nivel de la oferta agregada, y no es que el sector privado creció en la década de los 70, sino que el sector público creció más rápidamente, eso es lo fundamental. Hoy no podemos seguir con esa actitud, hay que reconocer que la mentalidad no ha cambiado en el país; el Dr. Hurtado no rompió el esquema montado por leyes elaboradas en la dictadura, el Ing. Febres Cordero tampoco y ahora el Dr. Borja sigue el mismo esquema (Carrión, 1996:147).

El Secretario del Conade, Pablo Lucio, estimó que para financiar el déficit fiscal las medidas del 3 de septiembre conseguirían unos 500 000 millones de sucres, y que los 800 000 millones restantes se los financiaría dejando de pagar parte de los intereses de la deuda externa, contratando nuevos préstamos externos y recurriendo a 300 000 millones de sucres del BCE (*El Comercio*, 9/8/1992: A-9). Estas declaraciones retrasaron el acuerdo de la novena carta de intención que solo pudo ser remitida el 31 de marzo de 1994.[145]

Este ajuste obligó a presentar varias "compensaciones sociales": un incremento de 10 000 sucres a la compensación por costo de la vida, propuesta de crear una bonificación salarial denominada

145 En los archivos sobre cartas de intención a los que se tuvo acceso para realizar esta investigación consta un documento fechado en 1993, sin mes de emisión ni destinatario, y con texto incompleto. El documento al que se hace referencia en este punto lleva por título *Carta de Intención: Antecedentes y Programa Económico sep 1992 - dic 1993*, está fechado en Quito, el 31 de marzo de 1994, remitido al director gerente del FMI, Michel Camdessus, y dispuesto para ser firmado por César Robalino Gonzaga, ministro de Finanzas, Ana Lucía Armijos Hidalgo, presidenta de la Junta Monetaria, Augusto de la Torre Endara, gerente general del BCE y Galo Abril Ojeda, secretario general de planificación (anexo 2).

"décimo sexto sueldo", nuevos subsidios para cubrir los gastos básicos de energía y transporte de la gente con menores ingresos, comercialización y distribución de alimentos "a través de una unidad mayorista de carácter privado", servicios de salud y entrega de medicinas a precios bajos a hospitales y centros sanitarios, capacitación popular en nutrición, descuentos para importación de repuestos para automotores de servicio público, construcción de soluciones habitacionales y mejoramiento de vivienda, y programa de desayuno y almuerzo escolares, y comedores populares (*El Comercio*, 4/9/1992: A-1).[146] En resumen, cinco dólares de incremento a los sueldos y muchos ofrecimientos.

El descontento popular estalló a los pocos días; los habitantes de Bastión Popular, Flor de Bastión y Pancho Jácome, en el suburbio de Guayaquil, protagonizaron manifestaciones y saqueos en locales comerciales y fueron reprimidos "con mano dura" por el Ejército y la Policía Nacional. Habitantes de la parroquia Pascuales "se manifestaron en contra de la explotación y vejamen por parte de los empresarios del transporte y vendedores de alimentos (*El Comercio*, 15/9/1992: A-1).

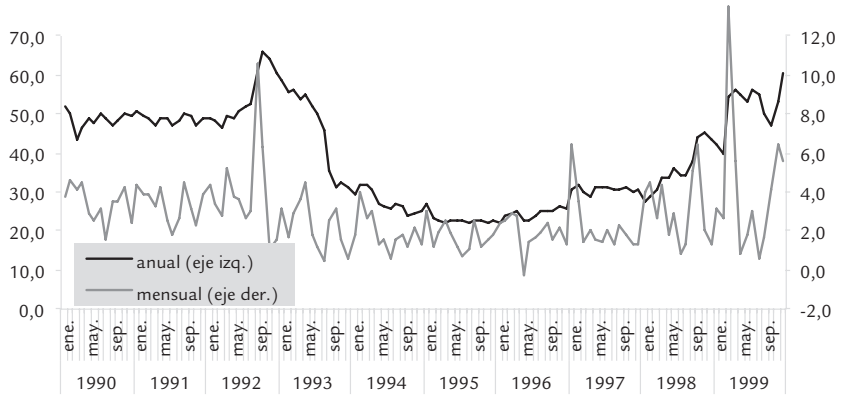
El ajuste de septiembre de 1992 consiguió sus objetivos en 1993. La inflación anual descendió a 31%, la más baja de los últimos seis años, y la RMI terminó con un saldo de 1254 millones de dólares. La disciplina fiscal casi logró el equilibrio, con un déficit de solo 0,4% del PIB. Las actividades productivas no petroleras se estancaron y las petroleras crecieron 11%, con lo que el PIB total creció 2%, la tasa de crecimiento más baja desde 1987. El consumo y la inversión del Gobierno se contrajeron 1,2% y 11,3%, respectivamente. El crecimiento del producto en 1993 pudo ser menor, de no mediar un

146 Una encuesta realizada por el Centro de Estudios y Datos (Cedatos) pocos días después de las medidas descubrió que 76% de las familias ecuatorianas habían escuchado la cadena nacional de Durán Ballén en la que las comunicó al país; que 79% de la gente pensaba que fueron más duras de lo esperado; 65% creía que no ayudarían a superar la crisis; al 49% de los oyentes no le convencieron los argumentos del presidente; para el 77% los más afectados serían los obreros y trabajadores; los incrementos de las tarifas de la gasolina y el gas fueron considerados excesivos por el 81% y el 89% de los encuestados, respectivamente; asimismo, 84% consideró que la devaluación también fue excesiva. Luego de esto, en menos de un mes de Gobierno, 36% de los encuestados dijeron no confiar en el presidente Durán Ballén (*El Comercio*, 9/9/1992: A-9).

incremento de la extracción de petróleo de 7% y del volumen exportado de 7,1% que, sin embargo, no fue suficiente para contrarrestar la disminución del precio de exportación, con lo que el valor de las exportaciones de crudo se redujo 7,9%.

La autoridad monetaria destacó que "la adecuada coordinación entre las políticas monetaria, financiera y cambiaria, acompañada de una estricta disciplina fiscal propiciaron esta evolución de los precios", mientras que el débil crecimiento del PIB se consideró positivo, "si se tiene en cuenta, no solo el impacto de los factores exógenos adversos como la baja del precio del petróleo en el mercado internacional, sino también el efecto contractivo del mismo proceso de ajuste y la drástica reducción inflacionaria" (BCE, 1994: 30-31). El plan macroeconómico de Durán Ballén "tuvo éxito en el logro de sus objetivos iniciales" (Araujo, 1998: 81), esto es, bajar la inflación (gráfico 4.2), equilibrar las cuentas fiscales y tranquilizar el mercado cambiario, lo que le permitió al Gobierno impulsar un conjunto de leyes con el objetivo de modificar varias instituciones.

Gráfico 4.2
Inflación: variación anual y mensual, 1990-1999



Fuente: BCE, *80 años de información estadística* (s/f).

El 8 de enero de 1993 el presidente Durán Ballén expidió un reglamento sobre inversión extranjera directa y contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes, licencias y regalías (Decreto

Ejecutivo n.° 415). Se dispuso que la inversión extranjera directa podía dirigirse a cualquier sector económico, en condiciones similares a la de personas naturales o jurídicas ecuatorianas. Este reglamento permitía la repatriación de capitales y simplificaba los procedimientos administrativos para los inversionistas extranjeros. El BCE siguió a cargo del registro de la inversión extranjera, pero ya no era necesaria ninguna autorización (Yánez, 1994: 98-100). Al ser consultado sobre este cambio, el presidente de la Cámara Ecuatoriano-Americana, Luis Palau Rivas, lo consideró muy positivo, pues se encuadraba en el conjunto de normas y de políticas de modernización y apertura de la economía del Gobierno.[147]

En febrero de 1993 el establecimiento de una zona de libre comercio con Venezuela reinició el avance hacia la apertura, que continuó el 15 de octubre, cuando el embajador ecuatoriano ante el Gobierno de EE. UU., Édgar Terán, suscribió en Washington un Convenio Bilateral sobre Protección y Cumplimiento de la Propiedad Intelectual que contravenía la normativa andina contenida en la Decisión 344 del Acuerdo de Cartagena. Ecuador fue el único país andino que se avino a firmar un convenio de esta naturaleza (Araujo, 1998: 82), que solo había sido suscrito en América Latina por México. Esto despertó el recelo de los demás países andinos y la oposición de los representantes nacionales de marcas y patentes de origen europeo que consideraron que un acuerdo bilateral de este tipo era discriminatorio.

Sin que el Congreso Nacional ratifique el convenio suscrito por Terán, el Gobierno expidió un reglamento interno para patentes (Decreto Ejecutivo n.° 1344-A de 21 de diciembre de 1993) que no cumplía los requisitos de novedad y nivel inventivo de la Decisión 344 pero que, una vez puesto en vigencia, sirvió para conceder cientos de registros.[148]

147 *Un paso adelante, pero falta*. 24/1/1993. Recuperado de *http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/un-paso-adelante-pero-falta-44949.html*

148 La puesta en vigencia de este reglamento, que benefició a varias empresas estadounidenses, fue considerado por el Tribunal Andino de Justicia un incumplimiento de la República del Ecuador, por lo que fue exhortada a adoptar las medidas necesarias para adecuar su normativa, "de manera que se restablezca el equilibrio y la armonía de la ley nacional con la normativa andina, contenida en la Decisión 344 del Acuerdo de Cartagena" (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso n.° 1-AI-96. Quito, 30/10/1996: 37-38).

La Ley de Hidrocarburos sufrió una nueva reforma, mediante un proyecto de ley presentado por el Ejecutivo como "urgente", es decir que el Congreso Nacional tenía un plazo perentorio para aprobarlo o negarlo. Esto despertó el rechazo del cuerpo legislativo. La intención de Durán Ballén era flexibilizar las fórmulas contractuales para incentivar la inversión extranjera, liberar la importación y los precios de los combustibles, facilitar la participación privada en los campos marginales, en la operación del oleoducto y en la explotación del gas del Golfo de Guayaquil.

El 7 de junio de 1992 el Gobierno había asumido el control total de la operación conjunta con Texaco, lo que fortaleció a la principal empresa pública del Estado. Por el solo hecho de esta reversión el país tendría unos 40 millones de dólares anuales adicionales (*El Comercio*, 8/6/1992: A-1). El primer presidente de Petroecuador durante el Gobierno de Durán Ballén, el empresario guayaquileño Ricardo Estrada, dio prioridad a la inversión en refinación (en Santa Elena, Esmeraldas y Shushufindi) y anticipó que no habría despidos masivos (*El Comercio*, 11/9/1992: A-10). La política petrolera cedió a la empresa privada la iniciativa de la exploración y el 17 de diciembre de 1992 la empresa Maxus inició los trabajos de exploración de crudos pesados en el área del Parque Nacional Yasuní.[149]

En septiembre de 1992 el ministro Barreiro decidió salir de la OPEP.[150] En 1993 se extrajeron 348 359 barriles de petróleo por día; el oleoducto trasladaba alrededor de 330 000 barriles por día y se esperaba que en el futuro próximo Maxus comience a producir 30 000 barriles diarios y Arco otros 30 000 barriles adicionales, por lo que la capacidad de extracción superaría a la de transporte. La ocasión era propicia para abrir a las empresas transnacionales los servicios de transporte monopolizados por el Estado. El 29 de noviembre de 1993 se promulgó la Ley 44 reformatoria a la Ley de Hidrocarburos. A

149 La información de este avance afirmaba que "[n]o se lesionará a Huaoranis" y que las comunidades huaoranis habrían permitido la construcción de una carretera "siempre y cuando se les conceda a cambio centros educativos con maestros bilingües, centros médicos, un aeropuerto y motores fuera de borda" (*El Comercio*, 17/12/1992: A-11). Según Maxus, ese pueblo no contactado estaba dispuesto a intercambiar su forma de vida por educación, medicina e infraestructura.

150 Barreiro presentó la salida de la OPEP como una necesidad de ahorro fiscal, pues Ecuador gastaba más de 3 millones de dólares anuales en su membresía, a más de los pasajes y viáticos de los funcionarios que debían asistir a las reuniones (*El Comercio*, 12/9/1992: A-1).

pesar de que el Ejecutivo retiró el carácter de urgente del proyecto original, un urgido Congreso Nacional se sometió a los planteamientos fundamentales del presidente Durán Ballén. La Ley 44 estableció los contratos de participación en la extracción de crudo, facultó a los contratistas a recibir pagos en petróleo, redujo la tasa de impuesto a la renta a 36,25% y flexibilizó el control de cambios para las empresas transnacionales (Campodónico, 2004: 68). Se abrió al capital extranjero el transporte, la comercialización y la refinación, y se autorizó la libre importación de combustibles, aunque los márgenes de ganancia quedaron sujetos a controles. También se establecieron los contratos de exploración y explotación de campos marginales.[151] El objetivo básico era "desregular el sector petrolero y permitir la mayor participación del sector privado en su desarrollo".[152]

La Ley 44 destinó 10% de la producción de Petroecuador al Ministerio de Finanzas, que antes era destinado al Fondo de Inversiones Petroleras. Esto supeditó los planes de inversión de la empresa estatal a los requerimientos de financiamiento presupuestarios del Gobierno, lo que "tuvo como efecto desequilibrar las finanzas de la empresa nacional y frenar las inversiones prioritarias en el ámbito de la exploración" (Fontaine, 2002: 108).

> Desgraciadamente CEPE fue minada en sus bases quitándole drásticamente ese fondo de desarrollo, pasando así a depender del presupuesto del Estado, esto en el Gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén. Igualmente durante esta administración el país sufrió un duro golpe con su salida de la OPEP, además se suprimió de la ley las atribuciones de juez de hidrocarburos para el ministro de Energía. Veamos los nombres de algunos de sus colaboradores, ministros de Energía: Andrés Barreiro Vivas, Pablo Baquerizo Nazur, Francisco Acosta Coloma, Gustavo Galindo Velasco, Galo Abril Ojeda y Jorge Pareja Cucalón; y presidentes de Petroecuador: Ricardo Estrada, Hans Collins, Federico Ventimilla, Patricio López Moreno (Jarrín, 2005: 308-325).

151 Se consideraban campos marginales los situados lejos de la infraestructura de Petroecuador, con yacimientos de crudos pesados, o que necesiten técnicas de recuperación costosas, que no representen más de 1% de la producción nacional. La explotación de estos campos podía adjudicarse mediante concurso abierto, dando prioridad a empresas nacionales, solas o asociadas entre sí.

152 Esta reforma facilitó la convocatoria a la séptima ronda de licitaciones para la exploración y explotación de yacimientos de crudo y gas.

Además de adolecer de graves deficiencias sobre el tratamiento que requerían las variables ambientales y el desarrollo socio-comunitario (Caballero, 2003: 192), estas reformas abrieron el cauce para descapitalizar a la principal empresa del país y para destinar los ingresos provenientes del petróleo (capital natural no producido) al torrente del gasto fiscal, en una suerte de autoatentado, dado el grado de dependencia petrolera de los ingresos fiscales, heredada de la enfermedad holandesa de la década de 1970. Durante el mandato de Durán Ballén los ingresos petroleros representaron 45,2% del total de ingresos corrientes netos del período.

La decisión de facilitar la inversión extranjera y abrir la cuenta de capitales no tuvo consecuencias destacables con relación a crecimiento, pero el conjunto de medidas iniciadas en septiembre de 1992 lograron reducir la inflación. El BCE destacó este logro diciendo que la inercia inflacionaria había sido vencida atacando sus dos fuentes, las expectativas de los agentes y la indexación de los precios, en especial de los salarios (BCE, 1995: 28). Pero, en general, este nuevo evento de ajuste macroeconómico se cumplió en forma rigurosa (tabla 4.1).

Tabla 4.1
Resumen de resultados del Plan Macroeconómico 1992-1993

	1992	1993	
		Objetivo	Resultado
Inflación (dic.)	60%	30%	31%
RMI (millones US $)	782	1.042	1.252
Déficit SPNF	-1,7%	-0,5%	-0,4%
Crédito neto al SPNF (millones de sucres)	-1.182	-1.959	-2.034
Crecimiento del PIB	3.6%	2.2%	2,0%

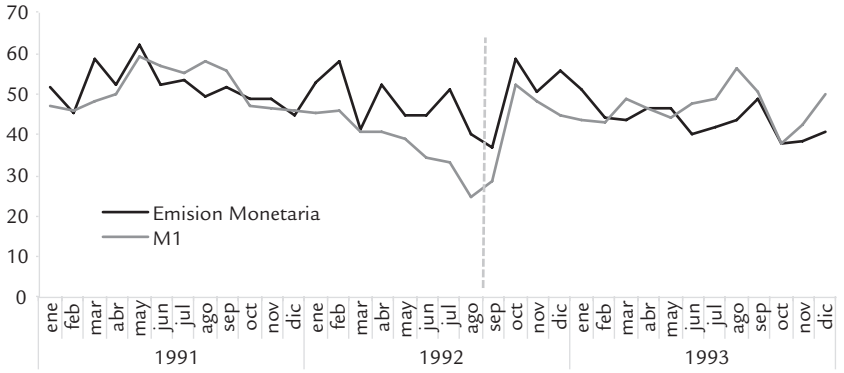
Fuente: BCE, *Memoria Anual* (1993).

El ingreso de capitales "permitió una rápida expansión de los agregados monetarios que multiplicó los fondos prestables y el crédito de las instituciones financieras" (Jaramillo, 2004: 93). Este resultado era consecuencia de la estrategia de estabilización escogida por el Gobierno. Durante 1993 el BCE se ocupó en mantener estable el tipo de cambio de intervención, alrededor de los 1850 sucres por dólar, y la cotización en el mercado libre creció en promedio 0,7%

cada mes.[153] Pero al asumir estos objetivos cambiarios la política monetaria perdió efectividad como instrumento de estabilización, los agregados monetarios se tornaron menos controlables y las tasas de interés más volátiles. En 1994 el valor de las importaciones subió, mientras que el de las exportaciones se redujo, debido a la apreciación del tipo de cambio real, que propició una acelerada reducción del superávit comercial y el consiguiente deterioro del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

El gráfico 4.3 ilustra la tendencia de las variaciones de la emisión monetaria (cantidad de billetes y monedas en circulación) y el M1 (dinero en circulación más depósitos a la vista) antes y después de las medidas de septiembre de 1992. En la parte final del mandato del presidente Borja el BCE restringió la emisión monetaria y el M1 se contrajo con más rapidez. "[L]a emisión y el medio circulante que crecían a tasas reales negativas durante 1992, reiniciaron su incremento en términos reales inmediatamente después de la aplicación del programa de estabilización" (Jaramillo, 2004: 96). Luego de esa fecha, al proponerse el BCE mantener el tipo de cambio, los agregados monetarios –en especial el M1– ya no pudieron ser controlados.

Gráfico 4.3
Emisión y oferta monetarias 1991-1993: tasas de variación anual



Fuente: BCE, Boletín Anuario n.° 20 (s/f).

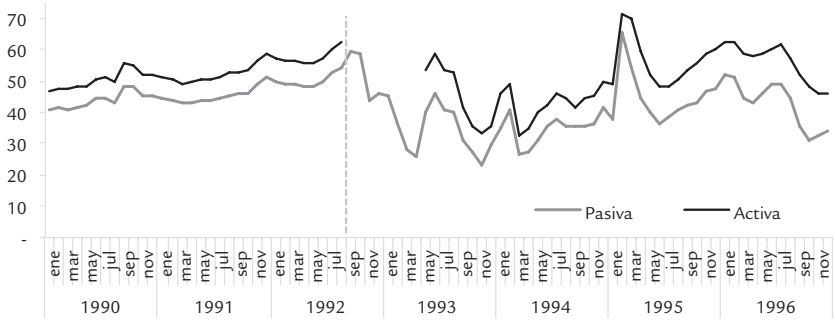
153 Las cotizaciones en el mercado cambiario se estiman como la media entre las cotizaciones de compra y venta de los respectivos mercados.

La expansión monetaria facilitó la reducción de las tasas de interés, recientemente liberalizadas. Entre enero de 1991 y agosto de 1992, la tasa pasiva referencial se situó en promedio en 47,25%, con una ligera tendencia al alza, mientras que entre septiembre de 1992 y diciembre de 1993 se redujo a un promedio de 38,8%, con una clara tendencia a la baja. Pero mientras en el primer lapso el margen de intermediación (la diferencia entre las tasas activa y pasiva), controlado por el BCE, fue en promedio de 7,1%, una vez liberalizadas las tasas de interés ese margen se triplicó, alcanzando en promedio 24,12% entre mayo y diciembre de 1993 (gráfico 4.4).

El escenario de liberalización financiera benefició a los intermediarios financieros y, era de suponer, también debía beneficiar a los demandantes de crédito, al reducirse la tasa de interés, lo que se debería transformar en mayor crecimiento del producto.[154] Pero el ancla nominal incrementó la volatilidad de las tasas de interés. Si bien las tasas de interés nominales se redujeron, su volatilidad restó confianza a los demandantes de crédito, lo que desestimuló la inversión productiva y propició que la atención de los agentes económicos se concentre en plazos cada vez más cortos. La variabilidad de la tasa de interés (el promedio de desviaciones estándar anuales para la tasa activa trimestral) subió de 1,43 durante el período 1982-1991 a 5,61 durante el lapso 1992-1996 (Nazmi, 2004: 180). Al asumir el BCE la obligación de mantener el tipo de cambio nominal, cualquier evento de incertidumbre política hacía dudar a los agentes económicos de su capacidad para lograrlo. Esta incertidumbre los impulsaba a incrementar su demanda de divisas, tratando de anticipar cualquier modificación del tipo de cambio. En esas circunstancias, "las autoridades se vieron obligadas a defender el tipo de cambio por medio de venta de divisas, operaciones restrictivas de mercado abierto e incrementos de las tasas de interés" (Jaramillo, 2004: 98), para lo cual se valían de las mesas de dinero y de cambios establecidas en diciembre de 1992.

154 En sentido inverso, el modelo de ajuste podría influir sobre el crecimiento del producto debido al encarecimiento del costo del capital, que acarrearía menor inversión, reducción de la demanda agregada y, en consecuencia, también menos producción. Sin embargo, en el caso ecuatoriano esta relación lógica macroeconómica no había sido adecuadamente constatada, al menos hasta antes de 1992, por lo que la discusión sigue abierta. Al respecto, véase Samaniego (1992).

Gráfico 4.4
Tasas de interés nominales referenciales, 1990-1996



Fuente: BCE, Memoria Anual 1991, 1993, 1995, 1997 y 1999.

El primero de estos eventos de exacerbada incertidumbre ocurrió entre abril y junio de 1993, cuando la opinión pública conoció las fuertes divergencias existentes al interior del gabinete de Durán Ballén, que terminaron con la salida del ministro de Gobierno Roberto Dunn y de tres miembros del equipo económico: Pablo Lucio, Mario Ribadeneira y Roberto Baquerizo. El cambio de tendencia de las tasas de interés referenciales ilustrada en el gráfico 4.4 evidencia el efecto que tenía en el modelo de ajuste anclado al tipo de cambio cualquier percepción pública de debilidad o discrepancias en el equipo de gobierno.

4.2. La reforma neoconservadora del Estado

Al principiar la década final del siglo pasado se incorporó en el debate del desarrollo la necesidad de reformar las instituciones, de considerar la importancia de los derechos de propiedad y de agregar a la política pública el tratamiento de los costos de transacción. Estos problemas eran argumentos para abogar a favor de la desregulación de los mercados y de la necesidad de reducir el tamaño del sector público. Apareció un nuevo concepto, la "gobernabilidad", como fórmula para contrarrestar las pérdidas sociales provocadas por una década de ajustes bajo la lógica del EMBP.

Las primeras reformas de esta naturaleza fueron iniciadas por Borja, quien expidió la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador) y sus empresas filiales, con la cual la CEPE se transformó en una empresa pública con patrimonio propio, autonomía administrativa, económica, financiera y operativa, sujeta a la Ley de Hidrocarburos (26 de septiembre de 1989).[155] Se crearon tres empresas filiales a cargo de las actividades operativas de exploración y producción, industrialización, y comercialización y transporte. La nueva empresa contaba con un directorio a cargo de las políticas empresariales, un consejo de administración a cargo de la planificación y coordinación, y un presidente ejecutivo. Su patrimonio se constituyó con todos los activos de la CEPE, a la que subrogó en todas sus competencias.[156] Este cambio buscaba dotar a la principal empresa del país de la autonomía necesaria para gestionar una actividad extractiva capaz de promover la inversión en el sector, aislándola de la injerencia política a la que siempre estuvo expuesta.[157]

En marzo de 1989 el Ministerio de Finanzas autorizó a veinte bancos, mediante contratos de mandato (Amazonas, Bolivariano, Caja de Crédito Agrícola y Ganadero, Consolidado, Continental, Crédito Hipotecario, Guayaquil, Internacional, de la Producción, de los Andes, Machala, de Préstamos, del Austro, del Pacífico, del Progreso, Filanbanco, Central Rumiñahui, Holandés Unido, la Previsora y Popular), a recibir declaraciones de impuesto a la renta, los correspondientes pagos y anticipos de ese impuesto (*El Comercio*, 9/3/1991: A-10). Esta decisión, a la vez que tornaba más ágil la recaudación de impuestos, dotaba de liquidez adicional al sistema financiero.

El régimen tributario interno se modificó mediante Ley n.º 056 de 20 de diciembre de 1989. El objetivo esta nueva norma era simplificar y mejorar la recaudación, se dijo, sin mencionar que restaba

155 Jácome, Larrea y Vos sostienen que el proceso de liberalización comenzó a partir de 1990, en las áreas de comercio exterior y en el sistema financiero (Jácome y otros, 1998: 3). En esta investigación se sostiene que la liberalización fue mucho más amplia, y que comenzó antes.

156 Ley Especial de Petroecuador y sus Empresas Filiales. Recuperado el 27/5/2017 de *http://bit.ly/2quvrE5*.

157 Como se ha visto, la Ley 44 expedida por Durán Ballén limitó sensiblemente la capacidad empresarial de Petroecuador para invertir con la autodeterminación de una empresa privada.

importancia a los impuestos directos y promovía los indirectos. Con esta reforma se modificó el impuesto a la renta, alterando los conceptos de renta y de base imponible. Los rendimientos financieros y las utilidades de los accionistas no se consideraron rentas para calcular el impuesto global. Los rendimientos financieros se gravaron con una tasa de 8% que debía ser retenida por las entidades financieras. Se eximió a las personas naturales de pagar el impuesto a la renta originado en utilidades distribuidas por las empresas, aunque estas debían tributar por la renta generada. La tarifa máxima del impuesto a la renta se redujo de 50% a 25%. Se disminuyeron las deducciones y exoneraciones y suprimieron los impuestos progresivos, adicionales y proporcionales. Para evitar las distorsiones provocadas por la inflación se establecieron mecanismos para actualizar los valores de las bases imponibles.

Se creó el impuesto al valor agregado (IVA) en sustitución del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios; la tarifa se mantuvo en 10%, pero se amplió el universo de bienes gravados. El impuesto a los consumos especiales (ICE) sirvió para agrupar a varios impuestos, simplificando la normativa. Los impuestos indirectos fueron aplicados por igual a bienes nacionales e importados y acompañados de mecanismos de ajuste automático frente a cambios de precios. También se redujo la carga tributaria para la inversión extranjera y se concedió beneficios especiales a las actividades destinadas a la exportación, el turismo y la forestación (BCE, 1990: 21).

En su conjunto, esta reforma parecía seguir las recomendaciones de Arthur Laffer, quien había planteado la existencia de una relación no lineal entre el nivel de recaudaciones tributarias y el tipo impositivo medio de una economía. Varios países latinoamericanos se plantearon en esos años reducir impuestos, en especial los directos como el impuesto a la renta, siguiendo la tendencia iniciada en EE. UU. en 1986, con la cual se alivió la carga impositiva sobre la renta y se propuso incrementar la recaudación "instaurando una base imponible íntegra y amplia, a la vez que se mantenían unos tipos impositivos marginales moderados" (Casilda, 2005: 5).

En resumen, se redujo "la importancia relativa del impuesto a la renta y fortaleció el impuesto al valor agregado. A pesar de que, por su naturaleza, esta es una medida regresiva en términos de distribución del ingreso, se pensó que se justificaba por los mejores resultados que podría ofrecer el sistema en su conjunto". Entre 1982 y 1988 el promedio recaudado por impuesto a la renta, IVA e ICE fue de 1,5%; 2% y 1% del PIB, respectivamente, mientras que entre 1988 y 1996 fue de 1,6%; 3,1% y 0,8% del PIB. La reforma fiscal emprendida por el Gobierno socialdemócrata no incrementó las recaudaciones de impuesto a la renta, que en el total recaudado se redujo de 33% a 28%, mientras que la participación del IVA se incrementó de 44% a 57% (Araujo, 1998: 65-66). La relación empírica sugerida por Laffer no se cumplió.

Para Pedro Pinto, ex ministro de Finanzas, era justo que "no se cobren impuestos [a la renta] a quienes tienen ingresos menores a los 2 millones de sucres, pero, asimismo, creo que los negocios con esos mismos ingresos tampoco deben tributar". Mientras que para Mauricio Pinto, expresidente de la Cámara de Industriales de Pichincha, era necesario "cambiar la mentalidad, y los ecuatorianos debemos acostumbrarnos a pagar impuestos, por más pequeños que sean" (Carrión, 1996: 120). Esta modificación, fundamental para el neoliberalismo, coincidió con un mejoramiento en el precio del petróleo, determinado por una nueva crisis política en el Golfo Pérsico, que comenzó en agosto de 1990, con la escalada del precio del petróleo ecuatoriano a más de 20 dólares por barril. En ese año el crudo se vendió a un promedio de 15,5 dólares por barril.[158]

La temporal recuperación del precio del petróleo también facilitó el desmantelamiento de las protecciones arancelarias vigentes desde

158 En agosto de 1989 estalló un nuevo conflicto entre países árabes, cuyo primer desenlace fue la invasión de Irak a Kuwait. Irak justificó su acción en la explotación por parte de Kuwait, de un campo petrolero compartido. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sancionó a Irak prohibiendo a los demás países comprar su petróleo. Esto provocó subidas esporádicas del crudo hasta 40 dólares por barril, que no se pudieron mantener en el tiempo gracias a la compensación de producción de los países árabes y a las previsiones tomadas por la Agencia Internacional de Energía, como el mayor nivel de reservas y la reducción del uso de petróleo en la producción de los países de la OCDE (Ruiz-Caro, 2001: 28).

la década de 1960, parte fundamental de la industrialización dirigida por el Estado. Ecuador ya accedía al Sistema Generalizado de Preferencias de EE. UU. y en julio de 1990 el Gobierno suscribió un acuerdo marco con ese país para iniciar las negociaciones de un tratado de libre comercio bilateral. En agosto la Comunidad Económica Europea otorgó por cuatro años a los países miembros del Pacto Andino un tratamiento arancelario preferencial de 100% de exoneración a una cantidad importante de bienes exportados por la región. Las preferencias europeas no incluían al banano entre los productos beneficiados con esa desgravación arancelaria. El banano era el principal producto de exportación a Europa y, contraviniendo la normativa del GATT, la Comunidad Europea lo sometió a un sistema de cuotas, para proteger la producción menos eficiente de sus excolonias de África, Caribe y Pacífico (Alonso, 1992: 362).

La reducción de aranceles se inició como una manera de facilitar las transacciones comerciales externas y para fortalecer la integración regional. En principio Ecuador estuvo dubitativo, pues en junio de 1990 varios voceros del sector industrial sostuvieron que las reducciones, "de dos dígitos altos o tres dígitos bajos a sólo 50% a 70% incluyendo recargos, los dejaba desprotegidos frente a la competencia extranjera" (Spurrier, 1992: 379).

El Quinto Consejo Presidencial Andino reunido en Caracas el 18 de mayo de 1991 creó una zona de libre comercio regional que entraría en vigencia en 1992; el presidente Borja propuso posponer por seis meses el ingreso del Ecuador, lo que solo ocurrió respecto de Colombia, el 1 de octubre. Las autoridades auguraban la duplicación o triplicación de las exportaciones hacia Colombia y negaron que con la apertura la industria colombiana absorbería a la ecuatoriana pues "el techo arancelario actual de 20 por ciento ya no constituye ninguna protección para la industria. Además, el comercio ilícito se ha desarrollado sin ningún control y en la actualidad son considerables las cantidades de alimentos ecuatorianos que entran ilegalmente a Colombia" (*El comercio*, 13/9/1992: A-1). Así, la conformación de la zona de libre comercio con Colombia fue más una medida para formalizar hechos consumados.

También se modificó la Ley de Aduanas, simplificando los procedimientos aduaneros, y se adecuó la normativa interna a las condiciones requeridas para constituir el mercado común andino (BCE, 1991: 191).

La reforma arancelaria de Borja, la más importante de la década final del siglo XX, se cumplió en tres etapas. En la primera, iniciada a mediados de 1990, se adoptó la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países del Acuerdo de Cartagena (Nandina), basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías; se eliminó el recargo cambiario del 30% a las importaciones de mercaderías de la lista II (Ley n.º 072 de 21 de mayo de 1990); se atenuaron las sanciones a los exportadores y se ampliaron los plazos para compras anticipadas de divisas de futuras exportaciones; y, mediante Decreto Ejecutivo n.º 1572, de 12 de junio de 1990, se fijaron nuevos niveles mínimos y máximos de las tarifas arancelarias, lo que redujo la dispersión (Tabla 4.2).

Tabla 4.2
Reforma arancelaria 1986-2000

	1986	1990	1992	1996	2000
Promedio arancelario	39,1	24,6	9,3	11,3	16,9
Arancel mínimo	0	0	0	0	0
Arancel máximo	290	80	37	35	40
Partidas arancelarias	8.991	7.187	6.251	6.637	6.688
Desviación estándar	34,5	19,3	6,0	6,4	8,6

Fuente: León y Vos (2003).

En la segunda etapa se ajustaron nuevamente los niveles mínimos y máximos de las tarifas arancelarias para consolidar los recargos de estabilización monetaria creados en 1983.[159] El 6 de noviembre de 1991 se modificó una vez más el arancel de importaciones para incorporar las modificaciones a la Nandina estipuladas en la Decisión n.º 286 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y estimular la renovación y ampliación de la maquinaria y equipos del sector industrial (Decreto Ejecutivo n.º 289 de 5 de noviembre de 1991).

159 Estos recargos se establecieron para financiar el pago del servicio de la deuda externa pública, gravando con 5%, 8% y 15% sobre el valor CIF a las importaciones de las listas I-a, I-b y II, respectivamente (Decreto Ejecutivo n.º 2.124 de 25 de enero de 1991).

En la tercera etapa se permitió importar vehículos (Regulación de Junta Monetaria n.º 766 de 26 de febrero de 1992); en mayo de 1992 se adecuaron una vez más los niveles máximos y mínimos del arancel de importaciones (Decreto Ejecutivo n.º 3.367 de 28 de mayo de 1992); y en julio de ese año se suprimieron los depósitos previos para importaciones (Regulación de Junta Monetaria n.º 802 de 10 de julio de 1992). En este proceso, "la tarifa arancelaria nominal promedio, sin incluir los recargos, disminuyó de 39,1% en 1986 a 9,3% en 1992. Igualmente, al reducirse significativamente las tarifas máximas de 290% a 37% en igual período, se disminuyó también la dispersión arancelaria, medida como la desviación estándar de las tarifas, de 34,5 a 6,0" (Rob Vos y Mauricio León, 2003: 25).

La apertura externa incluyó la promulgación de una ley de zonas francas (18 de febrero de 1991), incentivos a las exportaciones y a la inversión extranjera, lo que se facilitó con la flexibilización del régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros del Grupo Andino, proceso en el que Ecuador habría "desempeñado un activo papel" (BCE, 1991: 191).

Uno de los problemas más difíciles para el Gobierno de Borja fue el desempleo, que desde 1983 osciló alrededor del 10% de la población económicamente activa. Para contrarrestarlo el Gobierno socialdemócrata optó por varias formas de flexibilización laboral, desde el establecimiento del régimen de maquila, hasta la contratación laboral a tiempo parcial y temporal. La liberalización de la política laboral fue defendida de manera enfática por Borja:

> Aunque algunos dogmáticos se opongan, voy a llevar adelante un sistema de contratación temporal, para dar trabajo a los desocupados de nuestra patria. Pasaré por toda clase de supersticiones, venceré toda clase de prejuicios, no admitiré sabotaje de ningún género, ni de ninguna procedencia, a la determinación de mi Gobierno de establecer una contratación temporal, que dé trabajo a la mano de obra desocupada, que llega al 13 por ciento de la población económicamente activa y que es la peor demostración de injusticia social (Borja, 1992: 64).

La Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a Tiempo Parcial (Ley n.º 90, de 3 de agosto de 1990) constituyó un primer

y fundamental paso hacia la flexibilización que, en su formulación original, se promulgó con el objetivo de generar fuentes de empleo, tecnificar los sectores productivos (transferencia de tecnología), invertir en sectores de tecnología avanzada, incorporar componentes nacionales en los procesos de maquila y estimular la inversión extranjera directa. Los trabajadores empleados en maquiladoras en la práctica no gozaban de la estabilidad mínima contemplada en el Código del Trabajo (un año como tiempo mínimo de duración para todo contrato por tiempo fijo o por tiempo indefinido). Al igual que en lo tributario y en lo comercial, esta reforma marcó un hito hacia la liberalización económica, pues:

> [...] el proceso de flexibilización de toda la normativa laboral que seguiría a la expedición de esta ley [...] proporciona a la industria maquiladora otras opciones de contratación laboral a través de las cuales puede flexibilizar la contratación de mano de obra. Estas son la contratación de personal a través de: Oficinas privadas de colocación (tercerizadoras). Contratos eventuales y por horas. Ampliación de la facultad de contratar trabajadores a prueba para aquellas empresas que amplíen o diversifiquen su industria. Trabajo suplementario en la contratación por horas. Ampliación de la facultad de contratar trabajadores a prueba para aquellas empresas que amplíen o diversifiquen su industria. Trabajo suplementario en la contratación por horas (Aguiar, 2007: 15).

La reforma estructural emprendida por el régimen del presidente Borja avanzó en forma decidida hacia el cambio institucional. Estas transformaciones, de "segunda generación", marcaron la siguiente fase del cambio de régimen de crecimiento, en la década final del siglo XX. La ortodoxia suponía que la sociedad, una vez ajustada a los equilibrios macroeconómicos, debía profundizar el cambio de modelo remozando las viejas instituciones heredadas de la época desarrollista. Para John Williamson, el artífice del Consenso de Washington, una de las principales modificaciones institucionales debía ser la dotación de independencia para los bancos centrales, según el modelo chileno o colombiano. Hacia esta dirección apuntó la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado promulgada el 7 de mayo de 1992, con la que el BCE recuperó el compromiso fundamental de velar por la estabilidad de los precios y por la viabilidad externa, para lo

cual podía intervenir en el sistema financiero mediante operaciones de mercado abierto y operar como prestamista de última instancia, dentro de parámetros financieros específicos. Pero debía abstenerse de conceder préstamos al sector público y al sector privado.[160]

> De la idea de un banco de desarrollo vigente desde 1948, que cuestionó el funcionamiento del libre mercado de décadas precedentes y creó un ambiente favorable para la intervención del Estado en la economía, se pasa en 1992 [...] a un banco central con su original papel de organismo monetario, argumentando que la política instrumentada hasta entonces, en vez de contribuir al desarrollo económico, creó inflación, déficit en la balanza de pagos y altos tipos de interés, entre otros problemas (Almeida, 1994: 2).

Con la idea de que la estabilidad de precios era condición necesaria para el crecimiento económico, esta reforma buscaba limitar la influencia gubernamental sobre el BCE por medio de una Junta Monetaria técnica e independiente que oriente el control de la inflación (Almeida, 1994: 3). Sin embargo, la Junta Monetaria quedó constituida con siete miembros: cuatro delegados del presidente de la República, dos de las Cámaras de la producción y uno de la banca privada. El Ejecutivo mantuvo su mayoría y los grupos económicos consolidaron su capacidad para dirigir la política económica.

La Ley de mayo de 1992 proponía un manejo "técnico" de los agregados monetarios, anulando la capacidad del BCE de otorgar crédito al sector público y al sector privado, con lo que ya no sería capaz de compensar eventuales colapsos de los ingresos públicos, como el ocurrido por el terremoto de marzo de 1987. Con la creación del nuevo Banco del Estado (antes Banco Ecuatoriano de Desarrollo), que debía convertirse en depositario y recaudador de los fondos del sector público, "habría podido hacer préstamos de corto plazo al Gobierno, a las instituciones financieras del sector público y a los bancos y establecimientos de crédito del sector privado, para financiar ciertas actividades" (Almeida, 1994: 3).

160 Esta reforma se promulgó por el ministerio de la Ley, pues el Legislativo la devolvió al Ejecutivo sin discutirla (*El Comercio*, 9/5/1992: A-9).

Estos cambios ejemplifican la ambigua manera en la que los equipos económicos y la función legislativa de la democracia inaugurada en 1979 asimilaron las reformas: el apego casi absoluto a los conceptos en boga en el ámbito discursivo, mientras que los contenidos promulgados mantenían opciones para ejercer, eventualmente, las conductas que se decía proscribir. La manera en la que fueron asumidas las reformas era la manera que convenía a quienes detentaban el poder político (incluidos grupos de presión de todo tipo). Los excesos de unos fueron corregidos por la austeridad de otros, pero la dirección fundamental del proceso se mantuvo invariable.[161]

El ministro de Industrias Juan J. Pons anunció que el Gobierno trabajaba en dotar al comercio internacional de infraestructura de transporte, almacenamiento, control de calidad, que "completará una estrategia global de promoción de exportaciones", con la participación de la Asociación Nacional de Empresarios, la Federación de Cámaras de Industriales y la Federación Nacional de Exportadores. Con las entidades públicas relacionadas con el sector (incluidos el BCE y la Cancillería), se conformó la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones que debía preparar una nueva ley de fomento a las exportaciones (*El Comercio*, 22/3/1989: A-8). Un empresario privado a cargo de una cartera de Estado procuraba, una vez más, desvanecer la delgada línea que separa lo público de lo privado, para gestionar la ayuda del Estado al desarrollo del sector al que representaba.

La reforma estructural buscaba abrir la cuenta corriente y la cuenta de capitales de la balanza de pagos. La base material para este vuelo aperturista y liberalizador siguió siendo el petróleo. En entrevista de José V. Troya al secretario general de la Administración, Washington Herrera, en la que el primero inquirió: "... el Gobierno ha planteado que se quiere mantener una política de conservación y

161 En referencia al BCE, en una entrevista de Andrés Carrión al presidente de la Junta Monetaria, Abelardo Pachano, el funcionario comentó: "Tenemos no que reducir el tamaño del Estado, sino resolver el problema de la burocracia en el país. Siempre, hoy y mañana vamos a necesitar del Banco Central, pero un Banco con 6400 empleados no es lo que necesitamos y lo mismo sucede en otras instituciones que carcomen los cimientos financieros del país. Entonces, creo que lo fundamental está en definir cuáles son nuestros objetivos nacionales" (Carrión, 1996: 225). En buena medida, la falta de objetivos nacionales fue suplida por el direccionamiento dado por los organismos multilaterales.

de preservación de los recursos naturales y nos encontramos con que estamos instalando un oleoducto en el Parque Nacional Yasuní, que pondría en riesgo la supervivencia de las comunidades de autosubsistencia de las diferentes agrupaciones étnicas de esa región..." a lo que Herrera respondió: "Aparentemente es una contradicción, pero desde el punto de vista del manejo responsable del espacio geográfico nacional, hay que buscar la manera de explotar el petróleo que beneficia a la población ecuatoriana sin causar daños ecológicos; hay maneras de hacer eso y el Gobierno está muy consciente de que por ahí tiene que ir la política" (Carrión: 1996: 136). Borja incorporó en el léxico del ajuste neoliberal la "ecología" pero sus preocupaciones no pasaron del plano de la retórica.[162]

Antes de que las privatizaciones se presenten como la solución para reformar y modernizar el Estado, ya sirvieron de mecanismo para trasladar parte del patrimonio estatal al patrimonio privado. El caso más notorio fue el del suministro de electricidad de Guayaquil, a cargo de la Empresa Eléctrica del Ecuador (Emelec), que pudo funcionar por décadas gracias a una garantía estatal para obtener ganancias mínimas en dólares, y no pagar durante muchos años los combustibles que compró a la CEPE y luego a Petroecuador, y la energía eléctrica que compró a Inecel.[163]

---

162 Para entonces el Parque Nacional Yasuní ya estaba sometido a un "proceso de paulatino deterioro", según el presidente del IX Congreso de Biólogos de Pichincha, Luis Albuja, quien destacó que la presencia de las compañías petroleras "tienen un efecto de destrucción del hábitat natural de numerosas especies y al mismo tiempo fomenta la colonización indiscriminada de la selva" (*El Comercio*, 8/3/1989: A-10).

163 En 1925 la Foreign American Power Co. firmó un contrato de concesión por 60 años con el Municipio de Guayaquil para prestar el servicio eléctrico. Se le permitió traer capitales amparado en varias prebendas (sin pagar impuestos, contribuciones o cargas de ninguna especie). A principios de la década de 1960 la concesionaria vendió sus derechos a otra empresa extranjera denominada Boise & Cascade, especializada en la explotación de bosques. En 1966 el Gobierno militar expidió un decreto por el cual se garantizó a Emelec un rendimiento de 9,5% sobre el capital invertido, que debía recibirlo en dólares. Boise & Cascade vendió sus acciones a John Scopetta, fisicoculturista estadounidense miembro del grupo íntimo del gobernador de California, Ronald Reagan (*El Comercio*, 15/7/1992: A-2). Scopetta logró que el tratamiento excepcional que favorecía a Emelec se incluya en la Ley Básica de Electrificación de 1974. La concesión terminó en 1985 y el 21 de julio fue intervenida por el Gobierno, con el fin de que pague a Inecel el precio justo por el kilovatio/hora que distribuía en el Puerto.

Emelec adujo que desde varios años atrás no había recibido la utilidad garantizada. Pero pagaba a Inecel 92 centavos de sucre por kilovatio hora, mientras cobraba a los guayaquileños 15 sucres por kilovatio hora. Es decir, se beneficiaba de un margen comercial de 98,7% de la tarifa final por distribuir electricidad en el mayor centro poblado del país. En mayo de 1989 los pagos pendientes a Inecel sumaban 19 000 millones de sucres y los adeudos a la CEPE, por compra de combustibles, otros 5000 millones de sucres, lo que precipitó la intervención del Estado. "Deudas que superan los 400 millones de dólares y que ahora, según una increíble (e ilegal) resolución de una comisión de arbitraje, serán asumidas por el Estado, con la complicidad de los gobiernos conservadores" (Acosta y otros, 1993: 163).

El embajador estadounidense se había pronunciado por la privatización de las empresas estatales, al afirmar públicamente que "el Ecuador está más atrasado que el resto de América Latina" en la toma de decisiones, entre otras las que tenían que ver con la privatización. También amenazó directamente al país si se llegaba a afectar las pretensiones de Emelec (Acosta, 1993: 162). Y el director de Usaid, Charles Costello, advirtió que su Gobierno observaba de cerca la resolución del problema de Emelec, recordando que EE. UU. elimina las preferencias arancelarias a los países que mantienen conflictos con empresas estadounidenses.

Al final del mandato de Borja, los dueños de Emelec concretaron una jugosa negociación de sus "fierros viejos". Pero según el contrato de concesión, las diferencias entre Emelec y el Estado ecuatoriano debían ser resueltas por un tribunal arbitral que se constituyó con Edmundo Durán Díaz, Carlos Gil y Gustavo Galindo. Este tribunal dictaminó que para finiquitar el contrato el Gobierno debía pagar 43,8 millones de dólares a Emelec por concepto de activos. El Gobierno de Borja apeló al fallo el 9 de julio de 1992, aduciendo que los árbitros se habían extralimitado en sus funciones, al sostener que Emelec no era responsable de obligaciones laborales y fiscales ante el IESS, Petroecuador e Inecel.

La defensa del interés público se esfumó cuando el ministro de Energía de Durán Ballén y ex presidente de la Cámara de Comercio

de Guayaquil, Andrés Barreiro, declaró que "[m]ientras más tiempo pase sin resolverse el caso de la Empresa Eléctrica del Ecuador (Emelec), el Estado se perjudica en mayor grado, por lo que el actual Gobierno se acogerá al fallo que emita la Corte Superior de Justicia de Guayaquil" (*El Comercio*, 14/8/1992: A-3). Luego, el 6 de septiembre de 1992, el procurador general del Estado declaró que no cabía recurrir el fallo arbitral porque el Estado ecuatoriano había renunciado a ese derecho mediante Decreto Supremo 580 (22 de marzo de 1966) expedido por la Junta Militar, que "tenía el carácter de especial" (*El Comercio*, 7/9/1992: A-7).[164]

La carencia de inversión en el sector eléctrico durante toda la década de 1980, más los estiajes produjeron una severa restricción de la oferta de energía eléctrica. La reacción del Gobierno fue adelantar el reloj una hora (28 de diciembre de 1992), como medida para ahorrar energía. La generación eléctrica estaba en emergencia, pero la distribución no había dejado de ser buen negocio. Todavía sin una solución definitiva, el empresario guayaquileño Fernando Aspiazu compró el 50% de las acciones de Emelec (21,9 millones de dólares) y el 29 de diciembre el ministro Barreiro declaró que la venta era legal, ya que "Scopetta está en la libertad de venderle las acciones a quien quiera, incluso después de que el Estado tome los activos, enfatizó" (*El Comercio*, 30/12/1992: A-1).

En este ambiente se iniciaron las reformas del Estado promovidas por Durán Ballén. Se comenzó por suprimir las rigideces fiscales heredadas de la era petrolera, con el afán de regular y aclarar el gasto público, profundizando la reforma iniciada por Borja. Con la proliferación de entidades autónomas y descentralizadas, cada año era menor la cobertura del presupuesto estatal: en 1991 este solo abarcaba al 52,3% del gasto público total. Y, dentro de este, el saldo presupuestario no diferenciaba entre operaciones reales y financieras "por arriba y por debajo de la línea". Esto inflaba el monto del déficit con el servicio de la deuda externa e impedía medir el impacto

164 En diciembre del mismo año, en un intento extemporáneo por defender los intereses del país, el presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, Eduardo Zurita, logró suspender el Decreto Supremo 580, declarándolo inconstitucional (*El Comercio*, 24/12/1992: A-3).

del presupuesto sobre la demanda agregada. La Ley de Presupuestos del Sector Público (Ley n.º 18 de 30 de noviembre de 1992) corrigió estas falencias, introduciendo normas generales para la programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación de los presupuestos de las entidades y organismos del sector público. Esta ley abarcó a todo el sector público, financiero y no financiero, con excepción de los gobiernos seccionales, y creó el sistema nacional de presupuesto público. En el sector público no financiero se incluyó al IESS, a las empresas públicas y al gobierno central (funciones ejecutiva, legislativa y judicial, entidades adscritas, programas especiales, tribunales electoral y de garantías constitucionales, la procuraduría y las contralorías generales del Estado, y las entidades autónomas).

Esta reforma era necesaria y, una vez implantada, facilitó el monitoreo del FMI, pues consolidó las cuentas del sector público y diferenció con claridad las operaciones financieras de las reales. También "aumentó la capacidad del Banco Central de controlar el gasto público y se pretendió lograr una mayor coordinación entre la programación presupuestaria y la planificación macroeconómica, tareas que tradicionalmente se habían desarrollado en forma independiente" (Araujo, 1998: 82).

Pero no alteró la estructura de los ingresos definida por el Gobierno anterior. Los ingresos no petroleros fueron en promedio 51,5%. Los impuestos indirectos representaron 66,7% de los ingresos no petroleros, mientras que los impuestos directos (a la renta y sobre la propiedad) constituyeron menos de una quinta parte de las recaudaciones tributarias totales. Esta estructura consagró en la práctica la preferencia neoconservadora por los impuestos al consumo para reducir los impuestos al capital lo que, se suponía, alentaría la inversión de los empresarios privados.

La autoridad monetaria comentó esta nueva ley como un avance hacia el fortalecimiento de la relación entre la planificación macroeconómica y la formulación del presupuesto, y hacia "los cambios estructurales necesarios para la conducción de la política económica,

particularmente en el campo fiscal" (BCE, 1993: 51). La estructura de los ingresos fiscales no petroleros no despertaba inquietud, pues "[h]ay un creciente consenso respecto a que la función redistributiva del Estado se cumple mejor a través del gasto que a través del ingreso". Esto justificaba la necesidad de iniciar las privatizaciones y de renegociar la deuda externa "en el marco del Plan Brady", pues estos dos objetivos "le permitirían al Estado reorientar gastos en favor de educación, salud e infraestructura, sin causar desequilibrios en las finanzas públicas" (BCE, 1993: 53).

Esto no ocurrió. En el caso de los gastos en educación y cultura, entre 1992 y 1994 se redujeron de 19,5% a 16,9% del gasto total; y en el de salud y desarrollo comunal, la reducción fue de 6,5% a 5,1%. En ese lapso los gastos para bienestar social y trabajo, y para desarrollo agropecuario, tuvieron importantes crecimientos nominales, al igual que los de transporte y comunicaciones. Aparte de estos, los gastos de las áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios se mantuvieron constantes o decrecieron, como en el caso de industrias, comercio, integración y pesca, que en el lapso señalado bajó de 1,4% a 0,5% del gasto total.

La reducción del tamaño del sector público buscaba reducir la participación de su gasto en el producto total y eliminar los mecanismos por medio de los cuales el Estado se "entrometía" en las actividades de la sociedad, como las políticas de trato preferencial de tasas de interés para los industriales, que habían generado una actitud rentista; o el otorgamiento de créditos preferenciales por medio del BCE, de la CFN, del BNF y del Banco del Estado con dinero de emisión y de endeudamiento externo; o los elevados niveles de protección –y las limitaciones al comercio internacional– con los cuales las empresas no alcanzaban la eficiencia requerida para insertarse en el comercio mundial, según el discurso oficial.

Según explicaron los funcionarios a cargo de la modernización, a pesar de la crisis iniciada en 1982, el Estado no había readecuado sus competencias y siguió financiando el déficit con endeudamiento externo. El excesivo gasto público y los recursos preasignados políticamente obstaculizaban el reordenamiento macroeconómico. Para

recuperar la ruta del desarrollo era necesario, se decía, modificar las estructuras del sector público para

> devolver a la sociedad civil el poder de decisión y la legitimidad que le fueran restringidos por décadas, fomentar el ahorro del sector público, la iniciativa privada, el desarrollo de los mercados y reducir la acción del Estado solamente a aquello que en estricto sentido le compete. Todos estos son aspectos que exigen reformas radicales de las estructuras mismas del sistema; reformas que las medidas adoptadas y por adoptarse intentan alcanzar (Lucio-Paredes y Abril, 1993: 15).

El ajuste fiscal de septiembre de 1992 debía orientarse a la "racionalización" del sector público, para "eliminar [de este] toda actividad que pueda ser conducida con eficiencia por el sector privado, fusionar entidades duplicadas, vender activos físicos y financieros de baja o ninguna rentabilidad, incrementar el ahorro del Gobierno en general y concluir un proceso retardado de renegociación de la deuda externa" (Lucio-Paredes y Abril, 1993: 18). Estos objetivos constituían un serio peligro para la gran mayoría de empresarios ecuatorianos, beneficiarios de las intromisiones del sector público que se querían liquidar.

La racionalización/modernización del Estado se concibió como un ejercicio de optimización técnica, de descentralización y de mejoramiento de la eficiencia administrativa del sector púbico. Los resultados alcanzados en las urnas eran razón suficiente para legitimarlo, y realizarlo al margen del debate político, excluyéndolo de cualquier injerencia de grupos sociales específicos, como indígenas, trabajadores, mujeres y otras minorías.[165] Se buscaba alcanzar una eficiencia que solo podía practicar el sector privado, según se pregonaba. El repliegue que debía realizar el sector público suponía una expansión de un sector privado concebido en abstracto y que, por el solo hecho de ser enunciado, evocaba innovación, espíritu empresarial, emprendimiento, competencia, deseo de acumulación y adelanto tecnológico.

165 Al igual que los ajustes macroeconómicos, las reformas institucionales se condujeron como si fuese un asunto meramente técnico, al margen de la opinión popular. Cuando se permitió que esta fuese tomada en cuenta, como en Uruguay, el referéndum realizado en diciembre de 1992 expresó la oposición de 72% de los uruguayos a la política de privatizaciones.

La experiencia histórica indicaba que esas características (*schumpeterianas*, en el léxico de la teoría del desarrollo) eran excepcionales entre los empresarios. Estos demostraron en más de una ocasión su recelo por intervenir en mercados realmente competitivos y su preferencia por disponer del respaldo del Estado, expresado en subsidios, protecciones arancelarias, tasas de interés preferenciales, evasión y elusión tributaria, permisividad ante fallos de mercado, rentas y en especial una sucretización que trasladó los riesgos cambiario y financiero desde los pasivos de un grupo de empresarios privilegiados hacia el pasivo nacional.

Para impulsar el avance de las reformas de segunda generación, el 4 de septiembre de 1992 Durán Ballén remitió al Congreso varios proyectos de ley: de jubilación obligatoria de servidores públicos a los 65 años de edad; de modificación del estatus administrativo de los jefes departamentales del servicio público; de décimo sexto sueldo; y de reorientación económica y administrativa del Estado. El que interesaba era el último de estos, para establecer la normativa general de la modernización del sector público. Esta iniciativa chocó con la oposición de la mayoría de legisladores. El diputado Andrés Vallejo (ID) lo calificó como una desfachatez, porque en el fondo se trataba de una maniobra para que el Congreso autorice al Gobierno la privatización de empresas estatales. "Si el señor Dunn desea comprar algún avión de Ecuatoriana de Aviación no es necesario un proyecto de ley auspiciado por el Ejecutivo, comentó a su vez el azuayo Juan Tama (PSC)" (*El Comercio*, 6/9/1992: A-6). Los diputados de la DP propusieron archivar el proyecto, por considerarlo inconstitucional; se sumaron al rechazo los de la ID y los del PSC, lo que marcaría el inicio de una nueva pugna política.

Sin ley de modernización, el presidente de la Junta Monetaria y la Gerente del BCE promovieron la reforma a la Ley de Mercado de Valores. Cualquier persona debía tener la opción de acceder a la compra de acciones de las empresas públicas que se pensaba privatizar. Con esta ley, vigente desde el 28 de mayo de 1993, se transformaron las bolsas de valores en corporaciones civiles sin fines de lucro; se constituyeron las casas de valores (en lugar de los agentes de bolsa), las administradoras de fondos y el depósito centralizado de valores.

Se permitió que las empresas ecuatorianas se endeuden en el exterior "para estimular a que los inversionistas extranjeros y ecuatorianos que tienen ahorros en el exterior retornen esos capitales al país".[166] El mercado de valores quedó bajo el control de una Comisión Nacional de Valores, con cuatro miembros del sector público (superintendentes de Bancos y Compañías, el ministro de Finanzas y el presidente de la Junta Monetaria) y tres del sector privado.

Un nuevo proyecto de ley de modernización fue enviado al Congreso en febrero de 1993. El legislativo demoró en discutirlo hasta el 28 de diciembre y finalmente lo aprobó con el título de Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos. El correspondiente reglamento se expidió el 31 de marzo de 1994.[167] Fundación Ecuador y las cámaras de la producción participaron activamente en su promoción, con el apoyo de la Usaid, el BID y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Realizaron seminarios, publicaron varios textos divulgativos y financiaron publicidad transmitida a escala nacional.

Para el presidente de la Cámara de industriales de Pichincha, Kurt Freund, "[l]as empresas privadas deberían encargarse de todas las áreas en las cuales se puede producir con mayor eficiencia, generar más empleo y evitar el dispendio de los recursos económicos" (*El Comercio*, 11/8/1992: A-12). Para viabilizar estos propósitos, la Ley de Modernización creó el Consejo Nacional de Modernización (artículo 8), como "órgano administrativo encargado de dirigir, coordinar y supervisar los procedimientos establecidos en esta Ley para la Modernización del Estado. El Conam es un organismo adscrito a la Presidencia de la República".

En el Conam los desacuerdos en torno a la forma de encauzar la modernización –en concreto a la gestión de las privatizaciones– fueron constantes, como lo sugiere la rápida sucesión de sus presidentes.

166 *Ley de Mercado de Valores aprobada por el Congreso*, 7/5/1993. Recuperado el 10/4/2017 de *http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ley-de-mercado-de-valores-aprobado-por-el-congreso-41836.html*.

167 Para agilizar el proceso de modernización, este reglamento fue reformado el 2 de diciembre de ese mismo año.

En menos de un año, ese cargo fue ocupado por tres influyentes empresarios: Carlos Romoleroux, Marcel Laniado y Mauricio Pinto. Las preocupaciones inmediatas del Conam fueron la elaboración de un proyecto de desregulación de las funciones del gobierno central, la reforma a la ley de hidrocarburos, los proyectos de leyes de telecomunicaciones, electricidad y del servicio aduanero, la interconexión entre el Registro Civil y el Tribunal Supremo Electoral, la concesión de los servicios portuarios, el seguimiento de los procesos de desinversión de la CFN y la redacción del reglamento a la Ley de Modernización (*El Comercio*, 1/1/1994: C-11). Para esto contó con la asistencia técnica del Banco Mundial y del BID.

Modernización se hizo sinónimo de privatización. Aunque en un inicio desorganizada, la oposición social fue constante y creciente, mientras que los medios de comunicación desplegaron una profusa campaña a favor de las iniciativas del Gobierno. Pero no pudieron desconocer que "[a]l interior del país existen dos posiciones claras frente a las privatizaciones: quienes consideran que la venta de empresas estatales es la única salida a la crisis, ya que permitiría un importante flujo de ingreso para el fisco a través de inversiones nacionales y extranjeras, y los que sostienen que el costo social del proceso es demasiado elevado" (*El Comercio*, 9/7/1992: A-13).

En febrero de 1993 se realizó en Quito un encuentro para delinear una propuesta popular sobre la reforma del Estado. Fue convocado por la Fundación José Peralta, la Escuela de Sociología de la Universidad Central, Fedelec, la Coordinación de Investigaciones de la Universidad Central del Ecuador, el Servicio Universitario Mundial, la Asociación Cristiana de Jóvenes y el Centro de Investigaciones Ciudad. Fue una reunión de intelectuales y organizaciones populares, para "pasar del análisis y la denuncia a la elaboración de una propuesta alternativa sobre reforma del Estado y privatizaciones". Propusieron que Durán Ballén convoque a un plebiscito para decidir en forma participativa sobre el carácter y alcance de la reforma. Mientras tanto, decidieron oponerse con base en una plataforma de siete puntos.

Estos puntos fueron:

i. La defensa de las empresas públicas estratégicas (petróleo, energía, comunicaciones) y del área social (salud, educación y seguridad social);

ii. La transformación de las formas de propiedad de las empresas estatales con base en el artículo 46 de la Constitución, impulsando iniciativas de propiedad pública, colectiva y comunal;

iii. La modernización, pero entendida como una estrategia para luchar contra la corrupción, el burocratismo y el clientelismo;

iv. Nuevas leyes de empresas estatales y antimonopolio;

v. Reforma presupuestaria y reducción del pago de la deuda externa;

vi. La lucha por un Estado plurinacional que garantice el aporte de la diversidad a la construcción de una nueva democracia; y

vii. La defensa de los derechos humanos y, en concreto, esclarecer la desaparición de los hermanos Restrepo, ocurrida durante el Gobierno de Febres Cordero, y suprimir los grupos represivos especializados.

Los participantes en este movimiento alternativo afirmaron que la reforma del sector público se había reducido a un problema técnico que debía concretarse en lo administrativo-territorial (Moreano, 1993: 5). Para el Conam, el concepto teórico y práctico del Estado se limitaba al aparato estatal (sector público, administración y gobierno central) y confundía sociedad civil con sociedad (Moreano, 1993: 17).

Desde la década de 1960, las "intromisiones" del Estado que Abril y Lucio-Paredes querían erradicar habían sido uno de los ejes de la dinámica económica y factor de creación de nuevas relaciones sociales (las transformaciones agrarias y el fortalecimiento de las bases internas de acumulación expresadas en las leyes de reforma agraria, fomento industrial y reformas tributaria y arancelaria) respaldadas por entidades como el Ierac, la CEPE, el BNF, la CFN (Moreano, 1993: 24). La planificación del desarrollo (incluida la planificación regional y urbana) se convirtió en el eje vertebrador de este proceso. Esto, combinado con una tasa de inversión insuficiente y proclive a

remplazar mano de obra por máquinas, impulsó el crecimiento del aparato estatal que, en el escenario de crisis de la década de 1980, se convirtió en el foco de atención de los desequilibrios macroeconómicos y en –supuestamente– la fuente fundamental del incremento de los precios.

En la década de 1980 la planificación (la Junapla) cedió su importancia social en beneficio de la Junta Monetaria, el organismo colegiado del cual brotaron las medidas coyunturales para procesar la crisis. La representación de la Junta Monetaria "no incorpora al conjunto de fuerzas y actores sociales implicados en el carácter de las decisiones" (en concreto, los sectores populares), por lo que su directorio es más bien un mecanismo de legitimación que de gestión de las decisiones, "de negociación del Ejecutivo con los centros de poder económico" (Moreano, 1993: 41).

"La salida de la misma a partir de un proyecto de apertura y orientación hacia el mercado mundial, al parecer se ha impuesto como la única posibilidad de funcionamiento de la economía ecuatoriana. Esa tendencia inexorablemente impone modificaciones sustanciales de todo tipo, entre ellas la modificación de la estructura estatal generada en el período anterior" (Moreano, 1993: 29). Sin embargo, atribuir "la culpa de los problemas del país, la ineficiencia o el burocratismo de las dependencias estatales a los trabajadores [...] sin reparar en quien sustantivamente controla el Estado, es caer en un análisis carente de responsabilidad y perspectiva histórica; pues, el Estado no es instrumento neutro" (Moncada, 1993: 63).

En el ascenso de la globalización, en la década final del siglo XX, el "redimensionamiento del Estado" y la "descentralización" eran las expresiones más recurridas por los promotores del nuevo orden. Ambos propósitos confluían a la debilitar la organización del Estado iniciada por la Revolución Juliana. Según Moreano, el Estado ecuatoriano contenía cuatro contradicciones estructurales: la potestad de realizar la soberanía nacional frente a la integración a una estructura económica y política mundiales; la capacidad de ejercer soberanía política frente al carácter plurinacional de la sociedad; la capacidad de representar al conjunto de la sociedad frente a los intereses

de los sectores poderosos; y, la potestad de conducir la economía, realizar reformas estructurales y promover la distribución del ingreso, frente a las leyes del mercado y a la lógica de la acumulación globalizada. "La propuesta de la reforma del Estado, dimanada de las corrientes dominantes en la actualidad, pretende precisamente eliminar de la propia estructura del Estado esas capacidades potenciales" (Moreano, 1993: 35).

La reforma impulsada por el equipo económico comandado por el vicepresidente Dahik fue presentada como un medio para reactivar la inversión privada y el crecimiento económico, sin considerar la intensidad con la que los grupos de poder que no participaban directamente de las decisiones del Ejecutivo se opondrían a privatizaciones en las que no tuvieron injerencia. Tampoco consideró la situación de los trabajadores ni los intereses de las nacionalidades indígenas que, luego de dos décadas de desarrollismo y de una de ajuste macroeconómico, tenían sus propios objetivos. Dahik no tomó en cuenta que las transformaciones agrarias iniciadas en la década de 1960 habían propiciado la modernización capitalista de las haciendas localizadas en las mejores tierras, lo que consolidó una burguesía agraria de gran poder y fracturó el resto del agro en miles de pequeños propietarios condenados al aislamiento y a competir entre ellos. Pero, al mismo tiempo, renacieron las comunidades indígenas como lugares de refugio y supervivencia, dada la extrema fragmentación de la propiedad. Esto debilitó el proceso de mestizaje y aculturación "y los indios se afirman en sí mismos al tiempo que se articulan con mayor fuerza a la economía y a la política del conjunto del país" (Moreano, 1993: 45). Esta cohesión étnica creó las condiciones para una nueva fase de lucha por la tierra y los territorios (como espacios geográficos con entidad histórica y realidad natural-cultural) acicateada por la crisis y la agudización de la pobreza durante la década de 1980. "El levantamiento indio de junio de 1990 [fue] la condensación de ese proceso" (Moreano, 1993: 46).

Frente a esta realidad compleja, Dahik y su equipo pretendían una reforma que suponía una masa homogénea de individuos trabajadores libres, productores y consumidores, organizados como ciudadanos electores, gremios parciales y partícipes de partidos

políticos, que solo podía ser posible a partir de "la exclusión de los pueblos indios, y de lo étnico-cultural" (Moreano, 1993: 47). Esta propuesta autoritaria era parte del progresivo desmantelamiento de los Estados nacionales de América Latina, "mediante la ruptura de su unidad interna y la integración de sus instituciones [...] a una estructura estatal mundial hegemonizada por el Estado norteamericano" (Moreano, 1993: 49).

Para esto era necesario privatizar la propiedad estatal; suplantar el Estado por el mercado como regulador de la economía, en beneficio de las empresas transnacionales; reducir la estructura del sector público transfiriendo empresas públicas a las empresas transnacionales, disminuyendo el gasto social en salud, educación y vivienda, y reduciendo la nómina de empleados públicos en aras de la racionalización del gasto y del incremento de la eficiencia; integrar las estructuras de defensa y seguridad en mecanismos regionales dirigidos por EE. UU.; descentralizar las competencias de salud y educación hacia los gobiernos municipales; integrar los entes descentralizados a la tutela del Banco Mundial; desestructurar las actividades políticas nacionales y promover las locales; y, consolidar el control de la información y la opinión pública como mecanismo de legitimación e instrumento ideológico del mercado.

Ni los críticos de la modernización neoliberal se opusieron por completo a las privatizaciones. Consideraban que era necesario un análisis más riguroso y concreto para proceder; pidieron "establecer un marco teórico que permita establecer tentativamente los roles que debería desempeñar el Estado y las reformas estatales que, en el marco de una nueva modalidad de acumulación para el Ecuador, deberían llevarse a cabo en el transcurso de la presente década para establecer una nueva estatalidad", ya que "contra la concepción neoliberal en boga, consideramos que no se puede establecer *in vacuo* las relaciones entre Estado y economía" (Schuldt, 1993: 71-72). Para esto sugerían primero preparar una ley acorde con los artículos 45 y 46 de la Constitución, marginar del proceso a las empresas consideradas

estratégicas y tratar cada empresa en forma individualizada.[168] Zonia Palán, catedrática universitaria, formuló tres consideraciones básicas para proseguir: (*i*) no privatizar las áreas estratégicas, producción y comercialización de bienes o servicios de consumo básico y masivo;

168 El artículo 45 de la Constitución Política de 1978 establecía: "La organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

El desarrollo, en el sistema de economía de mercado, propenderá al incremento de la producción y tenderá fundamentalmente a conseguir un proceso de mejoramiento y progreso integral de todos los ecuatorianos. La acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad.

Se prohíbe, y la Ley reprimirá, cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros."

El artículo 46 establecía: "La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1. El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

a) Los recursos naturales no renovables y en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;

b) Los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,

c) Las empresas estratégicas definidas por la ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia y magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada, el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas, en los casos que la Ley establezca.

2. El sector de la economía mixta, integrado por las empresas de propiedad de particulares en asociación con entidades del sector público.

El Estado participará en empresas de economía mixta para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público;

3. El sector comunitario o de autogestión, integrado por empresas cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad cuya propiedad y gestión pertenezcan a la comunidad de personas que trabajen permanentemente en ellas.

El Estado dictará leyes para la regulación y desarrollo de este sector; y,

4. El sector privado, integrado por empresas cuya propiedad corresponde a una o varias personas naturales o jurídicas de derecho privado y en general, por empresas que no estén comprendidas en los otros sectores de la economía".

(*ii*) privatizar las empresas "mixtas privadas" y destinar el producto de su venta a un fondo de modernización y desarrollo de los sectores productivos estratégicos y de atención a la política social; y (*iii*) mantener la participación accionaria en las empresas "mixtas estatales" que a más de cumplir funciones de redistribución social tengan niveles de rentabilidad adecuados.

Se hizo notar que en países sin capacidad de reconvertir su incipientes industrias (todos, menos Brasil, México y, en parte, Argentina y Colombia), el neoliberalismo se había establecido no para instituir nuevas alianzas con el capital transnacional para recuperar el sector industrial, sino para "modernizar el modelo primario exportador del siglo pasado [se refiere al siglo XIX]... A esta nueva modalidad de acumulación primario-exportadora-moderna, le acompaña evidentemente un nuevo Estado, otra política económica y alianzas dominantes diferentes" (Schuldt, 1993: 77).

Y ese nuevo Estado no tenía por qué ser disfuncional a las clases dominantes, pues:

> [...] el interés de los grupos dominantes por aplicar el [neoliberalismo] en nuestros países pretende evitar reformas internas indispensables que destruyan sus privilegios y transformen profundamente la sociedad (como se hiciera en el Sudeste asiático), ampliando los mercados internos (estos requerirían reformas agrarias y de gestión, incompatibles con los temores de "movilización social" que ellas acarrearían, en opinión de las oligarquías nacionales) [...] el retorno al neoliberalismo aperturista es una oportunidad para recuperar nuevamente el control de la política económica por parte de los grupos privados oligopólicos (Schuldt, 1993: 81-82).

Según la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (Senda), en 1991 el espacio empresarial público abarcaba 167 empresas. 72 eran empresas estatales plenas de derecho público, es decir, menos de 50% del total. Las demás eran empresas mixtas, de las cuales 42 tenían mayoría de accionariado estatal y en 53 esa participación era inferior al 50% (Acosta, 1993: 153). Este inventario (tabla 4.3) no incluía las empresas de las Fuerzas Armadas controladas por la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE) y otras, consideradas estratégicas, que dependían directamente del Ministerio de

Defensa o de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas. Todo esto al amparo de la doctrina de la seguridad nacional.

Tabla 4.3.
Empresas del sector público, 1991

Empresas estatales	72 empresas estatales plenas de derecho público		Recursos naturales y redistribución social: Petroecuador, Emetel, Inecel, empresas eléctricas, agua potable y alcantarillado, BNF, BEV, Flopec, Transnave, Empresa de Correos...
	Empresas mixtas	42 empresas mixtas estatales (Estado como accionista mayoritario)	Cementos Selva Alegre, Fertilizantes Ecuatorianos, Aztra, parques industriales, industrias de la DINE...
		53 empresas mixtas privadas (Estado como accionista minoritario)	Ecuatoriana de Sanitarios, Omnibus B. B., Pasteurizadora Quito, La Internacional, Cervecería Andina, Artepráctico S. A., LIFE C. A., Ideal Alambrec S. A., Productos Metálicos Armco, Supermercados La Favorita, Hotel Colón Internacional C. A., Club de Ejecutivos de Quito, Emprode, Hipódromo dos Hemisferios, Yaguarcocha Corp. de Economía Mixta...

Casos especiales:
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad de derecho privado, de propiedad de los afiliados, con múltiples fallas institucionales de representación, financiera, de servicios y actuarial.
Empresas municipales de servicios (desde eléctricas hasta recolección de basura).

Fuentes: Palán (1993); Acosta (1993).

De acuerdo con una encuesta realizada por la Senda a una muestra de 47 empresas estatales, 36,4% arrojaba pérdidas financieras, 50% tenía rentabilidad insuficiente y solo 16,3% presentaba rentabilidad económica aceptable; 63,6% de las empresas verificaba superávit financiero (Acosta, 1993: 155). Este diagnóstico era insuficiente para concluir que la mejor opción, incluso en términos de eficiencia económica, era la privatización.

Si la situación de las empresas públicas no era tan desastrosa como se afirmaba, la empresa privada tampoco era el dechado de virtudes proclamado por el Conam. El exministro de Finanzas Pablo Better había afirmado que en Ecuador "es un mito la eficiencia privada", puesto que este sector había podido ser rentable –que no es lo mismo que eficiente– gracias al soporte estatal y que muchas empresas monopólicas y oligopólicas "han ocultado su ineficiencia por la posibilidad que tienen para incrementar los precios", por lo que mejor sería primero desprivatizar al Estado y disminuir en la estructura estatal los servicios que beneficiaban a los monopolios y oligopolios (Acosta, 1993: 156).[169]

En forma interesada, los privatizadores olvidaban el papel del Estado en el proceso de acumulación privado, como "empresa de reparaciones" del sistema, muy activa durante la crisis de la deuda externa de la década de 1980. Varios ejemplos relevantes: la quiebra en 1977 del banco La Previsora; la estatización de Ecuatoriana de Aviación en 1992; el Ingenio Azucarero del Norte (Iancem), recalado en el IESS luego de los malos manejos privados para convertirse en empresa mixta; la Azucarera Tropical (Aztra), transformada en empresa mixta por su administración privada deficiente; Leche Cotopaxi CEM, antes empresa privada Ilesa; la empresa nacional Semendes, estatal, luego de ser de economía mixta; la empresa Fertilizantes Ecuatorianos CEM, que en manos privadas no pagó sus deuda al BNF; la empresa de economía mixta Semillas Certificadas (Ensemillas), que tampoco pudo honrar sus deudas con el BNF; y otras que también pasaron al Estado por problemas económicos y financieros, como la empresa de electrodomésticos Ecasa, Ecuatoriana de Cardamomo S. A. y Desarrollo Agropecuario (Acosta, 1993: 157-159).

Pero los tiempos habían cambiado. "Todas las fuerzas de la vieja y la nueva derecha, apoyadas por una masa de oportunistas pragmáticos, están embarcados en esta cruzada. El entusiasmo es de

169 Acosta recordó que, en Guayaquil, había quebrado la embotelladora Coca Cola, "una situación prácticamente única a nivel mundial, en la cual habría tenido participación como uno de los máximos directivos empresariales el economistas Alberto Dahik, actual vicepresidente de la República y uno de los principales voceros del neoliberalismo y por supuesto también de la privatización de las empresas públicas" (Acosta, 1993: 170).

tal magnitud que casi resulta imposible creer que alguien piense lo contrario, si no quiere correr el riesgo de ser motejado de lunático o herético o extremista trasnochado" (Acosta, 1993: 146). La fuerza de la corriente privatizadora fue tan intensa que personajes como el exvicepresidente Blasco Peñaherrera, copartícipe del Gobierno del FRN, afirmaba que "el Estado es absolutamente indeseable, que este creció como crecen ciertos vegetales por condiciones anormales de orden genético, le han salido más protuberancias por todo lado: una pierna muy larga y otra corta, un brazo fuerte y otro débil, el cerebro mal conformado: este Estado, que es el prototipo de los países subdesarrollados, es un Estado indeseable" (Acosta, 1993: 148).

En 1994 nadie parecía recordar que en las dos décadas anteriores el Estado había transferido recursos a los empresarios privados en forma casi consuetudinaria, por varias vías: mediante la provisión de la infraestructura que permitió la lucrativa instalación de empresas manufactureras, sin una elemental contraparte en forma de impuestos o tasas; asumiendo –mediante la sucretización– la deuda externa contratada libremente por los empresarios privados en los años finales del *boom* petrolero; financiando en forma masiva al sistema financiero privado, al comprar cuentas especiales en divisas; mediante la sobreprotección a las industrias y haciendas mayores, lo que consolidó la ineficiencia del aparato productivo; mediante el subsidio de productos y servicios, en especial combustibles y energía eléctrica; garantizando a Emelec un rendimiento neto en dólares; o favoreciendo a los monopolios exportadores mediante la devaluación.

El maniqueísmo con que se promovió la necesidad de privatizar las empresas públicas ocultaba que la forma y las dimensiones del Estado eran consecuencia directa de las decisiones del sector privado, y no de un leviatán autárquico y a-histórico. No eran consecuencia de las decisiones de los 500 mil burócratas compelidos a "vender la renuncia". El Estado ecuatoriano de la década final del siglo XX era la resultante de un proceso social en el cual se podía reconocer, en primer lugar, la acción de los grupos monopólicos, por intermedio de sus representantes colocados en funciones clave de la administración pública. Baste recordar la lista de ministros de Finanzas desde el retorno a la democracia. Fueron ellos quienes tuvieron el control del

gasto público al que se le atribuía el origen de todos los males, incluso de la inflación. Ellos no eran enemigos de la empresa privada; pero si objetivamente se hubiese buscado responsables de la "adiposidad" del Estado... En su mayoría eran importantes empresarios privados y líderes de las cámaras de la producción: Mauricio Dávalos, Rodrigo Paz, César Robalino, Jaime Morillo, Pedro Pinto, Francisco Swett, Alberto Dahik, Domingo Cordovez, Rodrigo Espinosa, Eduardo Cabezas, Jorge Gallardo, Pablo Better o Mario Ribadeneira. Algo parecido se podía observar en Cofiec, la primera entidad privada para el financiamiento de proyectos de desarrollo: Clemente Yerovi, expresidente de la República; César Durán Ballén, hermano del presidente Sixto Durán y expresidente de Junta Monetaria; Federico Intriago, exgerente del BCE, José Antonio Correa, expresidente de Junta Monetaria (Acosta, 1993: 152).[170] Fueron ellos quienes activaron las funciones de empresa de reparaciones del sistema, ejercidas por el Estado. En la década de 1980 estas funciones se expresaron por acción y también por omisión, como la política emprendida por el ministro de Agricultura del presidente Febres Cordero para debilitar las empresas públicas de acopio y almacenamiento agrícola (ENAC), y de comercialización de productos básicos (Enprovit), que tuvo por primera consecuencia dejar el camino libre a la Corporación Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios, persona jurídica de derecho privado y –supuestamente– sin fines de lucro. O como el proceso de venta de las acciones de la CFN en 15 empresas, entre 1987 y 1991.

La Bolsa Nacional de Productos Agropecuarios puede considerarse la primera experiencia de privatización. Esta Bolsa reportó sus primeras operaciones en 1986, por un total de 6997,7 millones de sucres, de los cuales 59,6% fueron operaciones negociadas sobre arroz en cáscara. Tres años más tarde, en 1989, de los 48 954,2 millones de sucres reportados, 95,5% fueron sobre cacao, producto cuya exportación estaba abrumadoramente concentrada en una sola empresa. En 1990, de los 71 152,4 millones de sucres reportados, 98,2% correspondía a transacciones sobre cacao (BCE, 1992: 161).

170 Para más información véase anexo 3.

Entre las más importantes empresas desprendidas de la CFN, estaban Procesadora de Caucho S. A., Empresa Frío y Exportaciones S. A. (Frioexport), Empresa Financiera de Guayaquil S. A. (Finanquil), El Campo S. A., Uniweld Andina S. A., Maresa, Recordmotor, Lotización Industrial Pascuales, Ganaderías Ecuatorianas S. A. (Acosta, 1993: 159).

Durante el corto auge privatizador impulsado por el Conam en el primer quinquenio de la década de 1990, el proceso comenzaba por propiciar el desgaste y la erosión financiera de las empresas públicas. Este fue el caso del ingenio Aztra, de propiedad de la CFN, conminada en enero de 1994 por la Corte de Justicia del Guayas a pagar 15 millones de dólares a Global Trade Financing Corp. (*El Comercio*, 11/1/1994: A-1). Se estimaba que en 1993 Aztra había perdido 34 000 millones de sucres y tenía una deuda con la CFN de 28 000 millones. En junio, en forma sorpresiva, el grupo Isaías (principal accionista de Global Trade Financing Corp.) adquirió la mayoría de las acciones de Aztra a 1,14% del valor nominal. De esta manera, una empresa cuyo precio de venta se había fijado en 13 millones de dólares, habría sido vendida en 100 000 dólares.

Algo similar ocurrió con Fertisa, de propiedad del BNF (65%), la CFN (21%), el Ministerio de Agricultura (6%) y los ingenios San Carlos y Valdez (8%). Entre 1990 y 1992 Fertisa, monopolio proveedor de fertilizantes, acumuló pérdidas por 6444 millones de sucres y deudas cercanas a los 8000 millones de sucres. Fue la primera empresa pública en pasar al sector privado al amparo de la Ley de Modernización, al ser adquirida por el empresario agrícola y exportador Segundo Wong, "gracias a su posición de principal acreedor de la compañía de fertilizantes" (*El Comercio*, 21/1/1994: A-1).

Bajo la dirección de Dahik, el persistente déficit fiscal, que en varios años se acercó a 10% del PIB, "fue convertido en superávit de 0,6% [en 1994]. Esto se debió, en parte, a una significativa reducción del número de empleados del Estado. Los sueldos y salarios de los empleados públicos declinaron de 9,2% del PIB en 1987 a 7,4% en 1994" (Nazmi, 2004: 172). La burocracia había crecido desde el inicio del *boom* petrolero, desde 93 348 servidores públicos en 1972, hasta 500 000 en 1992 (incluidos policías y militares). Al comenzar

las reducciones, representaba 14% de la PEA, pero constituía el 57% de todos los afiliados al IESS (*El Comercio*, 12/6/1992: A-9). Para contrarrestar esta tendencia se idearon las compras de renuncias.

La primera entidad en iniciar el proceso fue el BCE, cuya nómina había crecido en forma desproporcionada para atender las clientelas de Carlos Emanuel, durante la presidencia de Febres Cordero. El 2 de julio de 1992, al final del Gobierno de Borja, la Junta Monetaria aprobó el primer "mecanismo de compra de renuncias". Se esperaba "que el próximo Gobierno no vuelva a llenar las vacantes" (*El Comercio*, 2/7/1992: A-15). En 1994 el Gobierno ofreció comprar la renuncia de otros 1500 empleados del BCE, es decir, 40% de la nómina de 1993, a un costo de 0,1% del PIB, que serían financiados con ingresos provenientes de la venta de propiedades y otros activos fijos del Banco.

En la carta de intención dirigida al FMI en marzo de 1994 (anexo 2) el Gobierno informó que en 1993 se había prescindido de 21 000 burócratas por medio de programas de retiro voluntario y por no renovación de contratos. Con esa carta el Gobierno se comprometió con el FMI a prescindir de otros 20 000 empleados mediante retiros voluntarios que tendrían un costo de 0,6% del PIB y que serían financiados "indirectamente con recursos de la venta de activos". Las autoridades ofrecieron vender las empresas públicas para reducir la nómina del sector público.

A pesar del ímpetu inicial, la parte más sustanciosa de los activos del Estado, es decir, las empresas de telecomunicaciones y de generación y distribución de electricidad, no se pudo vender. De la información consultada para esta investigación, al parecer puertos y carreteras no figuraron en el radar del Conam. Entre 1993 y 1995 se realizaron 11 privatizaciones por un total de 169,4 millones de dólares, de los cuales casi 80% se destinó a la industria del cemento y otro 19,5% al transporte aéreo (tabla 4.4). La inversión extranjera directa debida a privatizaciones apenas alcanzó a 94 millones de dólares en siete años, y se dirigió básicamente a dos ramas de actividad caracterizadas por su alto grado de monopolización. Otras empresas, como Fertisa y Aztra, fueron adquiridas por grupos financieros nacionales

a precios irrisorios. Las empresas de la Dirección de Industrias del Ejército no fueron tocadas.

En América Latina solo Uruguay y Paraguay hicieron menos privatizaciones que Ecuador. En el período 1990-1997, mientras Ecuador recibió 8 dólares por habitante por inversión extranjera directa debida a privatizaciones, en Perú se recibió 665 dólares por habitante y en Argentina 251 dólares por habitante (Oleas, 2006: 36). El escaso interés por modernizar el sector productivo que buscaban las privatizaciones se hizo evidente cuando las dos bolsas de valores que operaban en el país se vendieron en forma separada, a representantes de los grupos empresariales de las dos ciudades más importantes del país, desperdiciando una oportunidad irrepetible para fusionarlas y aprovechar al menos las economías de escala que hubiera supuesto su unión (Oleas, 2006: 37).

Tabla 4.4

Privatizaciones: compañías, sectores y valor de venta, 1988-1995

	Empresa	Sector	Valor de venta (millones de dólares)
1993	La Cemento Nacional	Minería no metálica	0,8
1994	La Cemento Nacional	Minería no metálica	53,8
1994	Cementos Selva Alegre	Minería no metálica	40,0
1994	Fertisa	Química	0,9
1994	Bolsa de Valores de Guayaquil	Servicios financieros	0,3
1994	Bolsa de Valores de Quito	Servicios financieros	0,3
1994	Parque Industrial Cuenca	Servicios a las empresas	0,2
1994	Azucarera Tropical Americana (Aztra)	Agroindustrial	0,1
1994	Hotel Colón	Hoteles	0.0
1995	Ecuatoriana de Aviación	Transporte aéreo	33,0
1995	Cemento Selva Alegre	Minería no metálica	40,0
		Total	169,4

Fuente: Nazmi (2004).

Nazmi destaca otros factores que también incidieron en la falta de resultados de la reforma emprendida por Dahik, siempre recelada por quienes lo acusaban de "terrorismo económico":

> Debido a la fragilidad financiera y administrativa del sector privado ecuatoriano, el éxito de las privatizaciones de las grandes empresas estatales de telefonía y electricidad dependía de la participación de inversionistas extranjeros. Estos, sin embargo, no consideraron atractivas las propuestas ecuatorianas por varias razones que incluían los altos precios fijados para las subastas, las deterioradas condiciones macroeconómicas, la incertidumbre política y marcos regulatorios oscuros que incluían fuertes subsidios (Nazmi, 2004: 174).

Si esta percepción fuese correcta, entonces, ¿por qué Fernando Aspiazu se aventuró a comprar la mitad del paquete de acciones de Emelec, empresa con deficiente capitalización, también expuesta a los vicios regulatorios, subsidios e incertidumbre política destacados por Nazmi? Ni los trabajadores ni el movimiento indígena pudieron presentar una oposición explícita y frontal, de magnitud suficiente como para bloquear el proceso.[171] Las enérgicas advertencias y recordatorios de las organizaciones sociales y académicos convocados en febrero de 1993 por la Fundación José Peralta tampoco fueron motivos suficientes para que en 1995 se interrumpiera, súbitamente, el proceso privatizador.

En 1995 ocurrió un hecho político crucial que partió las aguas en la derecha ecuatoriana, entre el "capitalismo con rostro humano" del PSC y el "terrorismo económico" del PUR-PCE. Alberto Dahik fue interpelado en el Congreso y poco después salió del país rumbo a Costa Rica, luego de que la Corte Suprema de Justicia decidiera encausarlo judicialmente por peculado. Dahik no había terminado en buenos términos su relación con Febres Cordero luego de que este último decidiera expandir el crédito interno del BCE, a despecho del descenso de los precios internacionales del petróleo y de la destrucción del oleoducto, en 1986-87. Convencido de su propio proyecto político, Dahik reactivó al alicaído PCE con el fin de procurarse la

171 El 9 de septiembre de 1992 los empleados y funcionarios del IESS realizaron un paro de actividades para oponerse a la designación de Fernando Navarro, representante de los empresarios, como director general interino de esa entidad. La medida de hecho también anticipó la oposición al anuncio del secretario de la Administración Pública de que se estaba preparando una reforma a la ley de seguridad social (*El Comercio*, 9/9/1992: A-1). Esta fue una de las pocas acciones eficientes de oposición a la ola privatizadora promovida desde las bases sociales.

plataforma necesaria para colocarse a la altura de una candidatura a la vicepresidencia de la República, secundando la opción de otro grupo de disidentes socialcristianos liderados por Durán Ballén, que constituyeron el PUR.

Las privatizaciones se detuvieron luego de la censura a Dahik, a pesar de que en agosto de 1995 se aprobó la Ley n.º 184, Especial de Telecomunicaciones y su Reforma, con la cual la Emetel se escindió en dos empresas regionales (Andinatel S. A. y Pacifictel S. A.), para facilitar su venta; y de que en octubre de 1996 se expidió la Ley de Régimen del Sector Eléctrico, con igual propósito. La preparación de la venta de los activos de los servicios estatales de telecomunicaciones comenzó en 1994, limitando las inversiones de la Emetel a las necesarias para su venta. Las concesiones para telefonía celular fueron presentadas como parte de la restructuración del sector. La restructuración del sector eléctrico buscaba incentivar la inversión privada en generación, transmisión y distribución; el Inecel debía transformarse en un ente regulador de las empresas privadas que debían llegar al país para invertir en el sector (anexo 2).

Estas gestiones y cambios legislativos no fueron suficientes. En 1995 el Gobierno de Durán Ballén carecía del apoyo necesario para modificar la Constitución de 1978, que prohibía transferir a empresarios privados la propiedad estatal en sectores estratégicos (petróleo, electricidad y telecomunicaciones). Además, la huida de Dahik significó el triunfo definitivo de la oligarquía representada por los grupos empresariales que adquirieron Emelec, Aztra, Fertisa y Ecuatoriana de Aviación. Con las privatizaciones, ellos no buscaban consumar la reingeniería social anhelada por la tecnocracia del Conam. Buscaban, en forma mucho más pragmática, encontrar mejores posiciones para adaptar sus intereses rentistas de siempre, al nuevo escenario, manteniendo el control de la estructura estatal, lo que les seguiría permitiendo canalizar subsidios, acaparar rentas y evitar que los mercados tiendan hacia niveles más transparentes y de más competencia.

La forma en la que se resolvió el conflicto de Emelec y se procesaron las primeras privatizaciones despertó la suspicacia general y la desconfianza de los grupos de poder representados en el Congreso.

Como reacción a esa desconfianza, y para aclarar la forma en que se debía proceder con los activos y pasivos de las empresas privatizables, el 24 de marzo de 1995, con Dahik en retirada, el Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso aprobó la creación del Fondo de Solidaridad (FS) "para el desarrollo humano de la población ecuatoriana" como entidad adscrita a la Presidencia de la República y sometida al examen de la Contraloría General del Estado. Lo presidía el presidente de la República y estaba conformado por los ministros de Finanzas, Salud, Desarrollo Humano, Bienestar Social y Educación, y sendos representantes del Conade, consejos provinciales y concejos municipales.

El FS debía financiar programas de educación formal y no formal, de salud, maternidad gratuita, nutrición infantil, saneamiento ambiental, dotación de agua potable y alcantarillado, desarrollo urbano y prevención ambiental. Con este propósito debía elaborar un plan anual de inversión social, con base en sus ingresos, originados en los rendimientos de las empresas públicas susceptibles de privatización o en su venta. Se constituyó en propietario de las empresas públicas no privatizadas hasta la fecha de su creación.

La creación del FS marcó la extinción del Inecel, entidad de derecho público que poseía a nombre del Estado las empresas de generación y transmisión. Se constituyó en dueño absoluto de la empresa de transmisión Transelectric, del 69,5% de las empresas de distribución y de 15 empresas de generación térmica e hídrica (Murillo, 1995).

El FS era un *holding* singular, al menos por dos razones. Podía utilizar sus ingresos en programas sociales, pero no podía reinvertirlos en sus empresas, para generar más ingresos. Es decir, la inversión que se pudiere realizar en sus empresas no estaba en su potestad, sino en la del poder Ejecutivo. En segundo lugar, poseía solo unas empresas públicas, mientras que otras se mantuvieron al margen. Petroecuador (la mayor empresa del país) y las empresas del *holding* de las Fuerzas Armadas no fueron sometidas a esta interdicción.

El FS contradecía la "racionalidad" proclamada por los reformadores del Conam. Su adscripción al despacho de Durán Ballén demostraba el fracaso político de la reforma del sector público y era

prueba evidente del desconcierto y pérdida de liderazgo para continuarla. El FS parecía concebido como una solución intermedia entre la urgencia de vender ciertos activos del Estado y las necesidades de financiamiento de la política social postergada durante los anteriores quince años. Por ser un propietario que podía solo a medias decidir sus cuadros administrativos y que no podía evitar la obsolescencia de sus activos (la capacidad de reinvertir en ellos siguió a cargo de un Ejecutivo siempre más urgido por el gasto corriente, de corto plazo), poco a poco sus empresas (en especial las eléctricas y de telecomunicaciones, estimadas en 3000 millones de dólares) comenzaron a deteriorarse y prestar servicios de manera menos eficiente.

El FS no fue la única anomalía de la modernización. En 1993 Durán Ballén creó el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), para compensar a la población de bajos ingresos por los costos inmediatos del ajuste de septiembre de 1992. El FISE realizó programas en áreas críticas como educación básica, servicios sanitarios y agua potable, que incluían la creación de fuentes de trabajo mediante la ejecución de proyectos de inversión medianos y pequeños. Se financió con donaciones y préstamos blandos de Usaid, el Banco Mundial y el BID (anexo 2), recursos que no eran registrados como ingresos no petroleros del SPNF, según la Ley de Presupuestos del Sector Público. Es decir, era una entidad superpuesta a los ministerios del área social, de bajo costo fiscal, dado su financiamiento.

Este desorden fiscal, en medio de la pregonada racionalización del Estado, continuó en abril de 1994, con el "Programa de Solidaridad para el Desarrollo", creado para redireccionar la política social del Gobierno por medio de una mejor orientación y coordinación de los programas y fondos sociales incluidos en el presupuesto del gobierno central y en el programa anual del Conade. Sus objetivos se centraron en el bienestar infantil y familias necesitadas, así como en crear fuentes de empleo mediante inversiones en infraestructura (anexo 2).

La reforma financiera iniciada por Borja continuó en mayo de 1994 con la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF). Los objetivos de esta ley eran "profundizar el mercado financiero; crear un cuerpo legal integral, sistemático y homogéneo

para guiar al mercado financiero; establecer mecanismos y normas de solvencia y prudencia financiera para mantener la solvencia y estabilidad del sistema financiero; y, fortalecer las actividades de supervisión con sentido preventivo y correctivo" (Viteri, 1998: 123-124). En la carta de intención de marzo de 1994 se afirmó que esta reforma buscaba mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, fortalecer la supervisión y regulación bancaria, facilitar la banca múltiple y estandarizar las normas para los diversos tipos de entidades financieras (anexo 2). Se introdujo el concepto de "patrimonio técnico" como indicador de solvencia, se permitió a los bancos extranjeros captar recursos mediante cuentas de ahorros y, en general, se "desreguló agresivamente los mercados financieros, abrió canales para el flujo internacional de capitales y promovió la consolidación de grupos financieros mediante vinculaciones crediticias y tasas de interés discriminatorias" (Oleas, 2006: 37).

También se creó una Junta Bancaria, bajo un régimen de autorregulación. Pero se descuidó la capacidad de control de los entes públicos. Era el triunfo de la ansiada libertad financiera de la contrarrevolución neoclásica. Dada la lógica del cuarto ajuste macroeconómico, la primera consecuencia de la LGISF fue acelerar la expansión del cuasidinero en moneda extranjera, que saltó de 13% del cuasidinero total en 1993 a 24% en 1995. Dos años más tarde, en 1996, casi uno de cada tres sucres del cuasidinero ya estaba denominado en dólares.[172]

4.3. La tercera renegociación de la deuda externa

La paralización de las negociaciones de la deuda externa durante el Gobierno de Borja no detuvo su crecimiento. Al comenzar el Gobierno de Durán Ballén se buscó reparar el distanciamiento con los acreedores, antes de renegociar un saldo de 13 630,9 millones de dólares, de los cuales ya solo 4,4% era deuda externa privada.

172 El *cuasidinero* está constituido por activos financieros buenos sustitutos del dinero como medios de pago: cuentas de ahorro y depósitos a plazo en los bancos. Es menos líquido que el dinero, y actúa como reserva de valor y también como medio de cambio (como ocurre con los pagarés, si se los utiliza como medio de pago, en cuyo caso son "descontados"). A diferencia del dinero, el cuasidinero no circula en forma general y solo se lo emplea en ciertos mercados.

En 1992 los países en desarrollo recibieron unos 100 000 millones de dólares y cancelaron deuda por 12 500 millones lo que, según el Banco Mundial, probaba la normalización de los flujos financieros. Para ese organismo la deuda externa había dejado de ser una "amenaza para la estabilidad financiera internacional" (*El Comercio*, 24/12/1992: A-10). A diez años de la moratoria mexicana, Brasil era el país más endeudado del mundo, seguido por México y Argentina. Pero mientras estos tenían una relación deuda externa a PIB de 28,8%, 36,9% y 49,2%, respectivamente, en el caso ecuatoriano esa relación era de 114,5%. Según los criterios del Banco Mundial, Ecuador era uno de los 17 países más endeudados del mundo y su deuda externa seguía siendo una seria amenaza para su desarrollo.

Ecuador estaba en mora desde enero de 1987, antes del terremoto que destruyó el oleoducto transecuatoriano. Según la legislación estadounidense, que regía a las entidades bancarias acreedoras, en el segundo semestre de 1992, Ecuador se precipitaba hacia la prescripción de su deuda externa. La opinión pública no estaba enterada y menos podía especular sobre cómo se asumiría este evento. Se dejó pasar el tiempo hasta que en una comisión ejecutiva de la Junta Monetaria convocada por el ministro de Finanzas Ribadeneira se trató sobre un acuerdo "unilateral" (*Tolling Agreement*) por el cual Ecuador renunciaba a alegar la prescripción de la deuda externa (4 de diciembre de 1992). Por errores en el documento no se resolvió el tema ese mismo día y se convocó a una nueva comisión ejecutiva (7 de diciembre) que debía autorizar en forma expresa a la gerente general del BCE a que, personalmente o por delegación, suscriba el convenio.

> El Tolling Agreement [...] es una declaración por la cual la República del Ecuador, esto es, su Gobierno, mediante Decreto Ejecutivo del Presidente de la República de fecha 8 de diciembre de 1992 y publicado en el Registro Oficial del día siguiente 9 de diciembre de 1993 (sic), y representado por el Ministro de Finanzas y Crédito Público, Sr. Mario Ribadeneira y la Gerente General del Banco Central del Ecuador, Econ. Ana Lucía Armijos Hidalgo, autorizada por la Comisión Ejecutiva de la Junta Monetaria, en la ciudad de Nueva York, renunciaron a alegar la prescripción de la deuda externa (Roldós, 1993: 73-74).

El Gobierno explicó este procedimiento argumentando que se quería evitar las acciones de los acreedores, antes de la prescripción de la deuda. Según la legislación estadounidense, si transcurrían seis años sin pagar el capital, la deuda prescribía, aunque se hubieren pagado intereses. Ecuador había dejado de pagar el capital de los segmentos mayores de la deuda externa en enero de 1987; los asesores financieros (nacionales y extranjeros) consideraban que el *Tolling Agreement* era necesario para proteger al país de las consecuencias que hubiera significado enfrentar 462 demandas masivas –de un número similar de bancos– que se hubieran interpuesto para interrumpir unilateralmente –desde el lado de los acreedores– la prescripción que se avecinaba.

El acápite 6 c) del *Tolling Agreement* rezaba:

> [...] nada en este instrumento podrá ser considerado en forma alguna como limitante a la capacidad de un tenedor de un Reclamo de Prescripción de Derechos para presentar, un escrito, petición o citación en cualquier otra forma permitida por la ley aplicable y el Convenio Financiero pertinente, o para obtener jurisdicción sobre cualquier Deudor, en dichas otras jurisdicciones, y en tal otra forma, como pueda ser permitido por la ley aplicable y el Convenio Financiero pertinente (Roldós, 1993: 102-103).

Al aproximarse el límite temporal marcado para la prescripción de sus deudas, con una redacción que evoca más la tradición jurídica anglosajona que la ecuatoriana, el Gobierno inhibió al país, ex ante, de cualquier posible opción de beneficio unilateral que le hubiera podido otorgar la legislación estadounidense. Esta decisión partía de un supuesto imposible de probar: presumir que todos los acreedores demandarían al país para evitar la prescripción. El 9 de diciembre de 1992 la decisión ya estaba tomada, pero para aprobarla se cometieron varias irregularidades.

Para autorizar ese convenio actuaron, en la primera comisión general de la Junta Monetaria del BCE (4 de diciembre), Ribadeneira, como presidente subrogante de la Junta, Gonzalo Sevilla, representante del presidente de la República y Raúl Guerrero, representante de los bancos privados; y en la segunda, Sebastián Pérez, ministro

encargado de Finanzas como presidente subrogante de la Junta y los mismos vocales representantes del Ejecutivo y de los bancos privados. Este *Tolling Agreement* solo lo conoció la comisión ejecutiva de la Junta Monetaria, en dos ocasiones, transgrediendo el artículo 90 de la Ley de Régimen Monetario, que mandaba al presidente de la primera comisión convocar a la Junta Monetaria, en el término máximo de dos días, con el fin de informar lo que se había tratado. A diferencia de esa comisión ejecutiva, la Junta Monetaria estaba compuesta por un presidente designado por el presidente de la República, el ministro de Finanzas (presidente subrogante), dos vocales designados por el presidente de la República, un representante de las cámaras de la producción de la costa y Galápagos, un representante de las cámaras de la producción de la sierra y el oriente y un representante de la banca privada.

Al renunciar a la prescripción y fijarse un nuevo plazo, el BCE estaba "constituyendo obligación a su cargo de nuevo tiempo, lo que expresamente le está prohibido en los literales e), f) y g) del artículo 97 de la vigente Ley de Régimen Monetario" (Roldós, 1993: 80). Además, como se trataba de una renuncia previa, la autorización de la Comisión Ejecutiva de la Junta Monetaria infringía el artículo 2.418 del Código Civil (Roldós, 1993: 81).

Por medio de télex (18 de diciembre de 1992), sin tener representación para hacerlo, el ministro Ribadeneira anticipó a los acreedores que los representantes legales de diez de las catorce entidades del sector público, que todavía no habían firmado el *Tolling Agreement*, lo firmarían "antes de fin de año". Esto era necesario porque una parte importante de la deuda, cuya prescripción era inminente, tenía como deudores a entidades autónomas y descentralizadas con personería jurídica propia, diferente a la del Gobierno que representaba al Estado ecuatoriano.

No se designó una persona natural para cumplir en EE. UU. las funciones de apoderado requeridas para sustanciar el acuerdo, sino que se escogió al "cónsul general del Ecuador en Nueva York" (Roldós, 1993: 83). Este no concurrió a la suscripción del *Tolling Agreement*, sino la encargada del consulado.

Roldós afirma que el ministro Ribadeneira infringió el artículo 83 de la Ley de Régimen Monetario que mandaba a los vocales de ese cuerpo colegiado abstenerse de conocer asuntos en los que tuvieren intereses patrimoniales o personales directos, sus cónyuges o sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, pues sucedía que su hermano, Diego Ribadeneira, era miembro del directorio del The International Bank of Miami, que habría sido tenedor, según un documento contable cortado al 30 de abril de 1993, de 12 216 417,09 dólares de deuda soberana ecuatoriana.

"El Ecuador nada obtuvo a su favor en el *Tolling Agreement*, más allá del supuesto que los acreedores no apretaron el nudo de la horca, antes de enero de 1993...", concluye Roldós, para destacar el hecho de que la acción gubernamental supuso que todos los acreedores demandarían en forma masiva al Ecuador, para impedir la prescripción de sus obligaciones. Es decir, Ribadeneira dio por cierto un hecho futuro e incierto, lo que en sí mismo no plantea demérito moral alguno; pero si a esto se adjunta su relación familiar en el directorio de un banco tenedor de deuda ecuatoriana, la conclusión de Roldós resulta totalmente plausible.[173]

Para los artífices de la reforma estructural del Gobierno de Durán Ballén no había disyuntiva entre la deuda social y la deuda externa. Entre ellos ya no se contaba a Mario Ribadeneira, quien fue remplazado por César Robalino el 13 de julio de 1993, en una crisis de gabinete provocada por el presidente Durán Ballén. En esa ocasión fueron cambiados los más importantes nombres del equipo económico: Mauricio Pinto por Jorge García en Industrias, Ana Lucía Armijos fue designada presidenta de la Junta Monetaria y Augusto de la Torre asumió la gerencia del BCE.

"Me parece que ese dilema está muy mal planteado, que es un sofisma, que no hay la dicotomía que se quiere ver entre 'deuda externa'

173 Como para atenuar el estupor provocado por este episodio, el 11 julio de 1993 un funcionario del Gobierno declaró en el periódico *El Telégrafo* de Guayaquil que la decisión de Ribadeneira estimulaba la inversión en papeles de deuda, y que "ojalá los diez millones y más de ecuatorianos puedan realizar inversiones en tales papeles" (Roldós, 1993: 86-87)... en un país en el cual el 60% de la población vivía bajo la línea de pobreza y 35% de ella apenas si podía subsistir.

y 'deuda social'. La resolución del problema de la deuda externa es un camino para permitir mayor inversión y crecimiento, sin lo cual es imposible 'pagar' la 'deuda social'", afirmaba en 1993 el gerente del BCE, Augusto de la Torre (De la Torre, 1993: 24). Exfuncionario del FMI, De la Torre tenía la convicción de que los pasivos contraídos por el país eran legítimos y que, por lo tanto, era necesario cancelarlos –primero– para permitir mayor inversión y crecimiento –después. La cadena causal era explícita y simple: pagar a los acreedores externos primero, para ampliar la tasa de inversión para, en tercer lugar, acelerar el crecimiento. Solo entonces, finalmente, sería posible mejorar las condiciones de los grupos sociales más afectados por los ajustes de la década perdida.

> El Ecuador decidió suspender el pago de los intereses de su deuda externa a la comunidad bancaria internacional en 1987. Desde ese momento y en realidad incluso desde antes, hemos estado tratando de salir de ese problema [...] Los banqueros saben que mientras no sea resuelto, será difícil conseguir líneas de crédito. Los estudios que se han hecho sobre el tema muestran claramente que cuando se percibe que pesa sobre el país un problema no resuelto de sobreendeudamiento, la inversión se retrasa, se pospone o se reduce (De la Torre, 1993: 25-26).

El inconveniente que advertía era que para resolver el problema de la deuda externa era necesario generar consensos básicos en la sociedad para legitimar el "esfuerzo fiscal" requerido para reiniciar los pagos. Ese esfuerzo era inevitable porque, según él, se había dejado de pagar "y si llegamos a un acuerdo deberemos recomenzar a servir la deuda" (De la Torre, 1993: 27). En verdad lo que se había dejado de pagar era solo uno de los segmentos de la deuda externa: entre 1990 y 1992 Ecuador pagó 3959 millones de dólares a título de amortizaciones e intereses. El discurso de De la Torre buscaba colocar a los acreedores externos preteridos desde 1987 de nuevo como primeros en la lista, para que el país consiga "líneas de crédito".

Al poco tiempo de posesionado de la gerencia del BCE (julio de 1973), De la Torre reiteró la disposición del Gobierno a renegociar la deuda externa según el esquema Brady, para destacar que con ello "[v]amos a ir de una situación en la que no estamos pagando nada

sobre la deuda externa bancaria a otra en la cual habrá que pagar algo para servir la deuda ya reducida, lo cual tendrá un efecto fiscal y hay que prepararse para eso. La solución del problema no nos va a salir gratis, renegociar la deuda es un esfuerzo real" (De la Torre, 1993: 27-28).[174]

Una vez conocido el Plan, los funcionarios del Gobierno de Borja lo habían acogido con optimismo (*El Comercio*, 16 de marzo de 1989: A-1). Pese a la férrea oposición de los banqueros acreedores, al comenzar la década de 1990 los organismos internacionales ya habían experimentado un relativo cambio de actitud, en relación con la rigidez prevaleciente durante la década perdida, debido a la constatación del débil crecimiento de las tasas de inversión y producción de los países con dificultades para servir su deuda externa que, por esta razón, habían acumulado importantes montos de atraso a partir de la segunda mitad de la década de 1980. Las perspectivas de recuperación de la banca acreedora mejorarían con la anulación de una parte del principal (Varea, 1993: 144). Si un país estaba sobrendeudado, la anulación de una parte de la deuda podía ser de interés para los acreedores, pues si ese país se estaba aislado de la comunidad financiera internacional por su imposibilidad de pagar su deuda de acuerdo con las condiciones originales, estaría poco motivado a emprender reformas (es decir, a abrir sus balanzas de pagos, a privatizar y a desregular su economía), a invertir y a relanzar el crecimiento.

El Plan Brady sirvió para reactivar las reformas encaminadas a lograr un grado mayor de apertura de las cuentas corriente y de capitales de los deudores, lo que dotaba de más seguridad a los acreedores y, al mismo tiempo, confirmaba el reposicionamiento de los países

174 El Plan Brady fue una propuesta del secretario del Tesoro estadounidense Nicholas Brady (marzo de 1989) que, con el aval del Gobierno de EE. UU., apoyó acuerdos voluntarios de reducción de deuda, aceptando la concesión por parte de los organismos multilaterales de deuda fresca para ayudar al ajuste, implementar reformas de mercado y financiar la adquisición de activos financieros que servirían de garantía para los nuevos títulos emitidos (los bonos Brady). La iniciativa contenía tres elementos importantes: el FMI y el Banco Mundial debían aceptar que una parte de los préstamos para viabilizar las negociaciones bajo este plan debían dedicarse a financiar operaciones de reducción de deuda (operaciones de compra de deudas bancarias con descuentos); ambas entidades debían cofinanciar estas operaciones; y, EE. UU. debía apoyar un aumento de cuotas en el FMI para ampliar la capacidad de préstamo de esa entidad en beneficio de los países favorecidos por el Plan.

deudores como proveedores de materias primas. Al solicitar una renegociación de este tipo, según De la Torre se buscaba superar uno de los tres problemas más acuciantes para la sostenibilidad macroeconómica en el mediano y largo plazos, como era la deuda externa. Los otros dos eran la dependencia del petróleo o, dicho de otra manera, la insuficiente participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del Estado; y, la situación de la seguridad social, es decir, la necesidad de desviar el gran torrente de ahorro previsional gestionado por el IESS, hacia administradoras de fondos privadas. Al aceptar ese Plan, se reconocía que el problema de fondo del Ecuador era de insolvencia, y no solo de iliquidez pasajera, como habían sostenido los banqueros acreedores para no acceder a la propuesta del equipo económico del presidente Borja.[175]

Para acceder al Plan Brady era indispensable acreditar programas "exitosos" de ajuste económico, como el ejecutado desde el 3 de septiembre de 1992. Era el primer requisito para pedir apoyo a los Gobiernos acreedores y a las entidades multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID) con el fin de instrumentar operaciones de reducción de la deuda y de su servicio. Ecuador comenzó las conversaciones para concretar una negociación Brady en 1989. Pero el bloqueo ejercido por los acreedores impidió avanzar, lo que dio más holgura al gasto fiscal pero propició el incremento del total adeudado.

El 2 de mayo de 1993 Robalino, Armijos y De la Torre convinieron con el Comité de Gestión un acuerdo para reestructurar una porción de la deuda externa bancaria. Al finalizar 1993 esta ascendería a 7580 millones de dólares (es decir, 55,6% de la deuda total del país, a diciembre de ese año), de los cuales 4472 millones de dólares correspondían a capital, 2283 millones a intereses atrasados y otros 825 millones a intereses de mora acumulados, según los términos contractuales originales (tabla 4.5). La deuda comprendida en el acuerdo incluía capital, intereses atrasados y de mora. Desde 1987 la

175 La puesta en práctica del Plan Brady en los países endeudados contaba con el compromiso de asignar recursos de los organismos multilaterales para apoyar las operaciones de reducción de deuda (unos 30 000 millones de dólares). También fue necesario modificar las leyes estadounidenses para eliminar los obstáculos a las operaciones que implican reducción de deuda (Robalino y otros, 1994: 5).

"deuda elegible" para una negociación tipo Brady –la contraída con la banca comercial– se había incrementado 57%, debido a la acumulación de intereses atrasados y de mora: si en 1987 el capital representó 92,3% y los intereses (atrasados y de mora) 7,7% de la deuda elegible total, en 1993 el primero representó 59%, mientras que los intereses habían crecido hasta constituir 41% de la deuda elegible total (tabla 4.5). Sin que el país contrajera nuevos pasivos con la banca internacional, la deuda bancaria elegible había crecido de 46% del total adeudado en 1986 a 58% en 1992 (Robalino y otros, 1994: 8).

Con el Plan Brady se cambiaría deuda "vieja" por bonos garantizados por títulos del Tesoro estadounidense cuya compra se financiaba parcialmente con recursos de organismos multilaterales. Para renegociar el capital se acordó emitir dos tipos de bonos, uno de descuento y otro a la par, que podían ser elegidos libremente por los acreedores.

Tabla 4.5

Deuda externa bancaria elegible para la negociación Brady: evolución 1987-1994 (millones de dólares)

	Capital*	Intereses		Total
		Atrasos	Mora	
1987	4472	358	15	4845
1988	4403	781	88	5272
1989	4476	1234	210	5920
1990	4514	1528	366	6408
1991	4535	1799	531	6865
1992	4448	2008	673	7129
1993	4472	2283	825	7580
1994**	4454	2564	936	7954

*Saldo fin de período.
** Proyección sin Plan Brady.
Fuente: Robalino y otros (1994).

A fines de 1993 los intereses (atrasos y mora) de la deuda elegible ya habían llegado a 2108 millones de dólares. El acuerdo contemplaba reducir este saldo re-calculándolo a tasas inferiores, de manera que a diciembre de 1994 se reduciría en 750 millones, equivalentes a 21,4% del total de intereses vencidos, con lo que el saldo de los intereses al 31 de diciembre de 1994 sería de $ 2615 millones.

Los pagos en efectivo por este segmento de la renegociación alcanzarían los 135 millones, equivalentes al 3,8% de los intereses totales vencidos. Otros 191 millones de dólares de intereses vencidos se canjearían por otros bonos, denominados IE (*Interest Equalization*) con tasas de interés libor a seis meses más 0,8125% a diez años plazo, sin gracia y amortización gradual. Estos bonos servirían para pagar a los acreedores cuyo banco agente era el Citibank, que no habían recibido pago parcial alguno desde 1989, cuando esa entidad debitó 80 millones de dólares de la cuenta del Ecuador, sin autorización de las autoridades ecuatorianas.

Los restantes 2424 millones de dólares de intereses vencidos se canjearían por bonos PDI a 20 años plazo con 10 de gracia. Durante los primeros seis años estos solo pagarían tasas de interés fijas de entre 3% y 3,75%, y a partir del séptimo año, libor más 0,8125%.

Bajo el supuesto de que la mitad de la deuda elegible se asignaría a bonos de descuento y la otra mitad a bonos a la par (la opción que más convenía al país deudor), el nuevo valor nominal de los bonos de descuento sería de 1225 millones de dólares que requerirían 144 millones para el colateral de capital y 86 millones para el de tasas de interés. Los bonos a la par tendrían un valor nominal de 2227 millones, que requerirían 262 millones para el colateral del capital y 67 millones para el colateral inicial de intereses (que seguirían siendo parte de la RMI.). El egreso inicial para garantizar el paquete sería de 558 millones de dólares, de los cuales 153 millones –para intereses– provendrían de organismos multilaterales y Gobiernos externos. En 1994 Ecuador debía erogar en efectivo 135 millones para pagos mensuales de intereses, con recursos de la RMI.

El equipo económico de Durán Ballén, con Robalino a la cabeza, remitió la correspondiente carta de intención al director gerente del FMI, Michel Camdessus, el 31 de marzo de 1994, con el detalle de todos los logros alcanzados con el ajuste de 3 de septiembre de 1992, y con los objetivos del programa económico 1994-95, en el que destacaban los relativos a la reforma del Estado. Como era de rigor, también se requirió un acuerdo *stand-by* por 130 millones de DEG con vigencia hasta marzo de 1996 y se condicionó la política económica

interna al escrutinio del FMI, que debía realizarse el 30 de noviembre de 1994 y el 31 de marzo de 1995 (anexo 2).

Para Robalino, "el Gobierno ecuatoriano actual tomó en cuenta algunas lecciones que encierran la experiencia del endeudamiento externo, a saber: [...] que la crisis de la deuda externa no fue la causa sino un síntoma del deficiente desempeño económico del país; y [...] que faltó un sistemático reordenamiento y disciplina de la política económica, enmarcada en una sana administración de los recursos públicos" (Robalino y otros, 1994: 6). Robalino no mencionó los cambios de las condiciones financieras internacionales propiciadas por la administración Reagan y prefirió comenzar su exposición afirmando que el Gobierno buscaba "una solución negociada al problema del sobrendeudamiento con la banca comercial internacional, como una de las reformas estructurales claves en la agenda de transformación económica".[176]

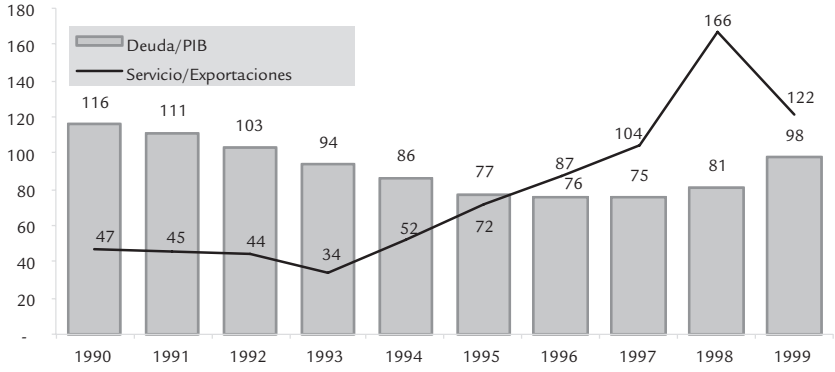
El ministro de Finanzas declaró que "[c]iertamente, hasta el año 2000 el servicio de la nueva deuda es manejable para el país y equivale a un promedio de alrededor del 1,5% del PIB" (Robalino, 1994: 13). Lo que suponía un ahorro de 300 millones en los primeros cinco años de servicio, según los negociadores ecuatorianos. Se afirmó que el servicio total de la deuda externa bancaria no superaría 7,5% del total de exportaciones. El acuerdo definitivo se firmó en Madrid, el 4 de octubre de 1994, es decir, seis meses después de remitida al FMI la Carta de Intención requerida por los acreedores (anexo 2). Esta renegociación habría permitido reducir la deuda con la banca internacional en 2360 millones de dólares, con lo que la deuda contraída

176 El segundo ministro de Finanzas del Gobierno de Durán Ballén, César Robalino, fue por varios años gerente y apoderado del Banco de Guayaquil y, en 1998, vicepresidente regional de esa entidad. También se desempeñó como ejecutivo de Confianza Cía. Financiera, gerente del Grupo Vilaseca en Guayaquil y vicepresidente ejecutivo de Cofiec. Conspicuo representante del sistema financiero privado, Robalino también encabezó el Ministerio de Finanzas (en tres ocasiones) y en el Ministerio de Recursos Naturales fue subsecretario y ministro; fue presidente de la Corporación Financiera Nacional, cónsul del Ecuador en Houston (entre 1991 y 1993), gerente de la Bolsa de Valores de Guayaquil, funcionario de la Junapla (entre 1963 y 1969), presidente del directorio de Inecel, gobernador ante el fondo financiero de la Opep y gobernador ante el BID. (Recuperado el 10/4/2017 de *http://www.observatoriofiscal.org/acerca-del-opf/miembros/observatorio-fiscal/261-ec-cesar-robalino.html*).

por el Estado con la banca comercial habría bajado a 4970 millones de dólares (Viteri, 1998: 137).[177]

Las ventajas financieras de la renegociación de 1993 solo pudieron cumplirse el año en el que se la realizó. El *stock* de deuda (como porcentaje del PIB) se redujo hasta 1997 (gráfico 4.5), pero para cumplir el acuerdo, en 1994 el servicio (amortizaciones más intereses efectivos) debió incrementarse 92,9%, hasta los 1984 millones de dólares, equivalentes a 52% de las exportaciones de ese año. Entre 1994 y 1997 la deuda externa privada creció 41,7% cada año, en promedio, y la pública decreció 0,8%. El servicio total siguió creciendo hasta representar 166% de las exportaciones de 1998, equivalente a 34,4% del PIB (es decir, 4,6 veces más que lo vaticinado por Robalino) –debido al acelerado incremento de la exposición externa del sector privado y a la crisis provocada por el fenómeno de El Niño de 1998– hasta que en 1999 Jamil Mahuad decidió suspender el servicio, emulando la decisión tomada por Febres Cordero 13 años antes.

Gráfico 4.5
Deuda externa: stock y servicio, 1990-1999



Fuente: BCE: *80 años de información estadística (s/f)*; Alberto Serrano (1999).

177 Según la información estadística con la que se ha trabajado este tema (BCE, 80 años de información estadística), entre 1992 y 1994 los saldos iniciales de la deuda externa pública fueron de 10 201,4; 9823,9; y, 9830,3 millones de dólares, respectivamente. Para 1995, el saldo inicial subió nuevamente a 10 440,4 millones de dólares.

Con la renegociación Brady la banca acreedora pudo reanudar hasta 1999 el cobro de los intereses generados por sus activos (suspendido desde 1987). El equipo de Durán Ballén había vaticinado otros "efectos cualitativos": reinserción del país en la comunidad financiera internacional, lo que facilitaría el financiamiento externo y la inversión extranjera directa, con lo cual se reanudaría el crecimiento; y, apoyo de organismos internacionales, gracias a los resultados del programa de ajuste macroeconómico y a las reformas estructurales (Robalino, 1994: 17). La inversión extranjera directa (IED) saltó de 177,9 millones de dólares en 1992, a 469,2 millones de dólares en 1993. Más del 70% de esta se concentró, hasta finalizar el siglo, en ramas extractivas (Nazmi, 2004: 177), básicamente a recuperar las tasas de inversión transnacional en el sector petrolero, impulsadas "por las políticas de apertura puestas en práctica por el Gobierno Nacional, asociadas a la Séptima y Octava Rondas Petroleras" (BCE, 1995: 30). La preferencia de la IED por el área petrolera se acentuó al finalizar el siglo, con más de 90% de la inversión extranjera total destinada a ese sector.

Es decir, la renegociación de 1994 logró reinsertar al país en la comunidad financiera internacional, como se había previsto, pero en forma que acarreó graves consecuencias para la sostenibilidad macroeconómica del modelo. Punto sustancial de este acuerdo constituyó la eliminación de la prohibición para realizar recompras de deuda, con lo cual Ecuador quedaba facultado para comprarse los bonos a los que se había obligado.

4.4. Otra escaramuza fronteriza y fracaso del cuarto ajuste

El cuarto ajuste (septiembre de 1992) desaceleró el crecimiento de 1993 a 2%, frenado por la drástica reducción de la inversión y del consumo del sector público, que presentaron tasas negativas de 11,3% y 1,2%, respectivamente. La absorción se contrajo a un inédito 89,5% del PIB. Estos resultados indican que el ajuste macroeconómico de Durán Ballén fue similar a los tres anteriores, salvo por la atención otorgada a las expectativas. Al igual que en 1986, el factor no esperado en contra del ajuste fue el estancamiento de los ingresos del sector público debido a un retroceso de 7,9% en el valor de las

exportaciones de petróleo. Una década después de finalizado el *boom* petrolero, las rigideces fiscales originadas en la enfermedad holandesa seguían entorpeciendo el ajuste prescrito por el EMBP.

El ancla cambiaria resistió el ataque especulativo provocado por la crisis política que terminó con la salida del ministro Ribadeneira. Con una inflación de 30% anual, gran afluencia de capitales, deuda externa renegociada y la confianza empresarial de tener en el Gobierno a sus representantes, la recuperación del crecimiento parecía segura. La reforma estructural avanzó con la intensa actividad desplegada para negociar el acceso a la OMC. Nuevas leyes de aduanas, de mercado de valores y de modernización continuaron el proceso de armonización con las normas del GATT iniciado en 1990. Las negociaciones se realizaron en el plano multilateral y en el bilateral (con Australia, Suiza, Japón, Suecia, Noruega, Finlandia, Canadá, EE. UU. y la Unión Europea) (Tobar, 2003: 68). Ecuador fijó techos arancelarios más cómodos, lo que preservó la discrecionalidad para incrementar los aranceles, de considerarlo necesario. Se mantuvo el sistema andino de franjas de precios (para 130 productos), bajo la condición de eliminarlas en un tiempo prudencial (Tobar, 2003: 69). Ecuador consolidó su arancel en 50%-200%, para todo el universo arancelario, con excepción de automóviles y de productos químicos (Tobar, 2003: 70). También negoció servicios con EE. UU., la Unión Europea, Canadá, Suiza, Suecia, Noruega, Finlandia y Japón sin asumir "ningún compromiso que produzca modificación alguna a la realidad actual". Se preservaron los compromisos en Aladi y en el Grupo Andino (Tobar, 2003: 71). Según el BCE, "se ha dado mayor transparencia al comercio internacional y se espera un aumento importante de los flujos comerciales, la ampliación de las disciplinas multilaterales, tratos más favorables en ciertos casos y el resurgimiento del multilateralismo, junto a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC)" (BCE, 1995: 23-24).[178] Ecuador solicitó en forma oficial su ingreso a la OMC el 17 de julio de 1995, el protocolo de

178 La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT terminó de manera formal en Marrakech, en abril de 1994. Su estructura institucional sirvió para constituir en 1995 la OMC.

adhesión fue aprobado en Ginebra el 31 de julio y el legislativo ecuatoriano lo ratificó el 21 de diciembre de 1995.

El 14 de junio de 1994 se promulgó la Ley de Desarrollo Agrario, buscando profundizar relaciones de mercado en el agro. Los mismos organismos que impulsaron la redistribución de la tierra –temerosos del avance de las doctrinas de izquierda en la década de 1960– ahora imponían la modernización neoconservadora (Gondard y Mazurek, 2001: 16). Para la Cámara de Comercio de Quito era un paso adelante en el proceso de liberalización de las fuerzas del mercado "que son las que coadyuvan al mejoramiento de los procesos productivos que se encuentran interrelacionados directamente con la tenencia, conservación y explotación de la tierra" (Viteri, 1998: 125). Los indígenas y campesinos no opinaron lo mismo.

> Una vez más al amanecer, como en 1990, las carreteras nacionales y provinciales de la Sierra aparecieron cruzadas de piedras, zanjas y barricadas de árboles: grupos de indígenas salidos de sus comunidades al despuntar el alba interrumpían el tráfico entre las principales regiones del país. En el transcurso de esos largos y tensos días, los mercados quedaron desabastecidos en las principales ciudades de la Sierra, se agotaba el combustible de vehículos y escaseaba el gas de uso doméstico; algunas industrias paraban por falta de insumos (Guerrero, 1996: 32).

Con la mediación del clero católico, que sirvió de interlocutor entre los representantes del Gobierno, del legislativo y de los indígenas, montubios, afroecuatorianos, campesinos y empresarios agrícolas, dos meses más tarde, el 15 de agosto, se promulgó la Ley Reformatoria a la Ley de Desarrollo Agrario, (Viteri, 1998: 126). No se pudo evitar, sin embargo, que el avance de las nuevas doctrinas interrumpa la redistribución de la propiedad agrícola.

En medio de la efervescencia modernizadora, el descenso de los precios internacionales del petróleo justificó el envío al Congreso (16 de diciembre de 1993) de un nuevo proyecto de reformas fiscales cuyo punto central era el incremento del IVA a 18%. En una larguísima sesión, el 29 de diciembre los legisladores negaron subir el IVA y aprobaron cobrar 1% de los activos de las empresas como anticipo al impuesto a la renta.

Para el Gobierno, la decisión del Congreso produciría una brecha fiscal de entre 300 y 500 millones de dólares (*El Comercio*, 5/1/1994: A-10) y el 30 de enero incrementó los precios de los combustibles (71,2% en la gasolina extra y 25% en la súper). En marzo las tarifas telefónicas subieron 200%, lo que significaría ingresos adicionales por 0,3% del PIB (anexo 2), y en abril la gasolina extra subió otro 12%. Las tarifas de los combustibles se convirtieron en un cuasimpuesto con el cual se pudo compensar buena parte de los 200 millones de dólares que se habría dejado de percibir por la baja de los precios del petróleo (Viteri, 1998: 130).[179] Los ingresos fiscales por la venta de combustibles se incrementaron de un promedio de 1,7% del PIB en 1991-92 a 3,4% del PIB en 1993 y en 1994 se esperaba que llegarían a representar casi 4% del PIB (anexo 2).

Pero al finalizar el ejercicio fiscal de 1994 los ingresos del sector público se redujeron 0,5% del PIB, el gasto público debió comprimirse una vez más, en 1,2% del PIB, para finalmente conseguir un superávit de 0,6% del PIB en las operaciones del SPNF (BCE, 1997: 141).[180] El PIB creció 4,3%, pero la absorción interna se redujo por cuarto año consecutivo, por causa del incremento de los combustibles. Con una inflación anual de 25,4%, el Consejo Nacional de Salarios elevó en julio el salario mínimo vital a 70 000 sucres mensuales, es decir, unos 31,8 dólares, al tipo de cambio de mercado libre de ese mes (BCE, 2000: 206).[181]

El Congreso llamó al ministro de Finanzas Robalino a informar sobre la eliminación de los destacamentos aduaneros de Cuenca y Ambato, el recorte del presupuesto del Tribunal Supremo Electoral

179 En diciembre de 1993, antes de los incrementos, el precio medio de las gasolinas vendidas en Ecuador era de 1,21 dólares por galón, mientras que en EE. UU. era de 1,10 dólares por galón y en Venezuela, de 0,27 dólares por galón, según información de la Organización Latinoamericana de Energía (*El Comercio*, 23/1/1994: D-1).

180 Es interesante notar que la cifra real de contracción del gasto público fue casi el doble de la cifra ofrecida como meta en la carta de intención de marzo de 1994, de 0,7% del PIB (anexo 2).

181 Para julio de 2004 al salario mínimo vital general debía añadirse otros 15 472,15 sucres (siete dólares) correspondientes a remuneraciones complementarias y compensatorias (décimo sexto sueldo, compensación por costo de la vida, bonificación complementaria y bonificación para transporte, BCE, 2000: 206).

y las retenciones de asignaciones presupuestarias de municipios y consejos provinciales. Robalino respondió: "Yo no soy Mandrake, el mago, ni soy Jesucristo, para multiplicar los sucres que no existen".

La distancia entre Gobierno y empresarios se agrandó cuando, en una convención de industriales realizada en Quito, el vicepresidente Dahik hizo una propuesta que fue calificada de académica: eliminar el impuesto a la renta, el IVA y los impuestos aduaneros, y remplazarlos por impuestos a la energía eléctrica, a los combustibles, al giro de cheques y al retiro de efectivo, porque "no hay solución al problema de la corrupción administrativa en el cobro y manejo de los impuestos [...] nadie en las Cámaras de la producción puede decir que sus afiliados no son parte de ese sistema" (*El Comercio*, 14/1/1994: A-12).

A medio camino de su mandato, el 28 de agosto de 1994, Durán Ballén emprendió una consulta popular para impulsar cambios constitucionales y recuperar el apoyo popular. A un costo de 40 000 millones de sucres,[182] la consulta se caracterizó por un ausentismo cercano al 50%. Los votos nulos y blancos sumaron 20%, lo que indicaba que casi 70% de la población no se pronunció por ninguna de las preguntas consultadas. Si entre 30% y 35% del electorado se pronunció a favor de alguna de las reformas promovidas por el Gobierno, el apoyo no llegó a significar ni 22% del padrón.[183]

El bajo crecimiento de 1994 fue calificado de "cualitativamente distinto [...] pues se originó esencialmente en el sector privado, y se produjo en un contexto de descenso de la inflación, fortalecimiento de la balanza de pagos y equilibrio fiscal" (BCE, 1995: 31). Entre 1993 y 1994 se produjo un inusitado ingreso neto de capitales, de los cuales al menos la mitad se canalizó a inversión real, pero el resto

182 Equivalentes, según se supo, a 500 centros de salud. Véase "Resultados de la consulta inconsulta", *Hoy.com.ec*, 6 de septiembre de 1994. Recuperado de *http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/resultado-de-la-consulta-inconsulta-29064-29064.html*.

183 Esta consulta incluyó siete temas: (*i*) nueva nacionalidad sin perder la original ecuatoriana; (*ii*) si las elecciones de legisladores debían realizarse en la primera o segunda vuelta electoral; (*iii*) la posibilidad de relección presidencial; (*iv*) el alcance legislativo a la forma de aprobar el presupuesto del Estado; (*v*) si los legisladores deberían manejar fondos del Estado; (*vi*) si los ciudadanos independientes no afiliados a partidos políticos deberían tener derecho a participar en elecciones; y (*vii*) una pregunta inicial: cómo proceder con los resultados de esta consulta.

(entre una cuarta parte y la mitad de la RMI) eran "capitales golondrinas", de alto potencial desestabilizador. Al término de 1994 el Gobierno anunció otro programa para reactivar la economía y reducir la inflación, al 15%, con "un nuevo esquema cambiario basado en un sistema de bandas preanunciadas" (Jaramillo, 2004: 100). Para controlar la inflación, se informó que se negociarían sueldos y salarios en función de la inflación esperada –que se suponía sería más baja que la inflación pasada.

El ajuste recesivo de Durán Ballén tuvo la virtud de mejorar los salarios reales, pues "[t]omando como base agosto de 1992 = 100, el índice del salario real total a fines de 1994 se situó en 130,4%. Se produjo así un aumento significativo de la capacidad de compra de los trabajadores" (BCE, 1995: 32). En diciembre la tasa de desempleo bajó a 5,4%, pero el subempleo "continuó siendo el problema mayor al afectar al 45,2% de la PEA" (BCE, 1995: 33). Las autoridades del BCE se jactaron de estos resultados destacando los componentes de la estrategia aplicada: austeridad fiscal, estabilidad cambiaria y reformas estructurales. Se utilizó un tipo de cambio "sujeto a un régimen de flexibilidad controlada, para luchar contra la inercia inflacionaria [...] un esquema cambiario de estabilidad, pero no de rigidez ni de congelamiento, con miras a abatir la inflación sin afectar en demasía la competitividad de las exportaciones" (*ibid*.: 35). Esto obligó al BCE a operar en forma muy activa en el mercado de dinero, para controlar la demanda especulativa de divisas, colocando bonos de estabilización monetaria (BEM) que generaban intereses.

En 1994 la colocación de BEM (en las subastas de la mesa de dinero del BCE) ascendió a 763,4 miles de millones de sucres. En promedio, en agosto se colocaron 13 mil millones por semana y en diciembre 25 500 millones por semana. El rendimiento también subió, desde 5,7% en agosto, hasta 8,7% en diciembre. "Es importante destacar que la intervención [...] durante este año fue mucho más activa que el año anterior, en el que se colocó BEM's por 334 mil millones de sucres" (BCE, 1995: 75). Conforme avanzaba el ajuste anclado al tipo de cambio, el BCE debía emplear más recursos denominados en sucres para defender su objetivo fundamental, que era la paridad cambiaria.

El año 1995 "sometió a dura prueba el programa de estabilización aplicado desde septiembre de 1992. Una serie de factores exógenos a la política económica, desde el conflicto fronterizo hasta la crisis energética, en medio de una complicada crisis política, pusieron en riesgo los avances hasta entonces alcanzados" (BCE, 1996: s.n.). Entre el 21 y el 31 de enero las constantes escaramuzas registradas en el alto Cenepa dejaron varias decenas de muertos en los ejércitos ecuatoriano y peruano. "Teníamos la impresión de que Perú quería invadir a Ecuador y terminar su intención de ocupar el faltante de sus aspiraciones territoriales que aún no estaban en su poder, hasta la Cordillera del Cóndor", diría tiempo después Durán Ballén (Durán Ballén, 2005: 119). Como había ocurrido en tantas ocasiones antes de esta, "el país se unió, 'como un solo hombre'" y Durán Ballén lo arengó diciendo que "[e]sta vez no daremos ni un paso atrás" (Durán Ballén, 2005: 127). El 14 de febrero el presidente ecuatoriano aceptó la propuesta de su par peruano de detener los combates, lo que ocurrió en forma definitiva luego de las declaraciones de Itamaraty (17 de febrero) y Montevideo (28 de febrero).

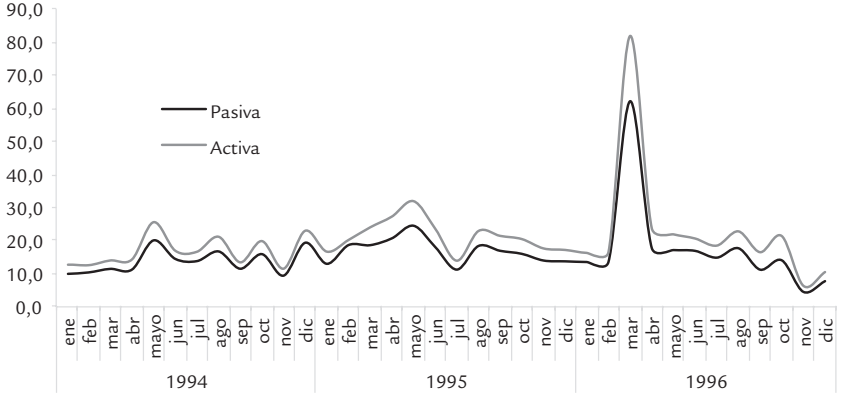
Al cerrar el año el gerente del BCE se lamentaba que la RMI había bajado en 155 millones de dólares, en relación con la de 1994, haciendo referencia de inmediato a "que las importaciones extraordinarias asociadas al conflicto bélico alcanzaron los 218 millones de dólares" (BCE, 1996: 56). El déficit en cuenta corriente creció a 4,6% del PIB pero, si se excluían los gastos extraordinarios (de defensa), era solo de 3,4% del PIB. Las tres semanas de combates habrían costado más de 250 millones de dólares, equivalentes a 1,5% del PIB. Como sucedió en 1981, luego de la Guerra del Cenepa, el crecimiento del PIB se desaceleró en dos puntos porcentuales, aunque pudo forjarse un efímero paréntesis de euforia patriótica.

En 1995 el flujo neto de capitales privados fue de 465 millones de dólares, es decir, 294 millones menos que en 1994 (BCE, 1996: 61). Esto se reflejó en un crecimiento de la liquidez bancaria (M2) de 38%, frente a 56% en 1994.[184] La incertidumbre elevó las tasas de interés (gráfico 4.6) y redujo el crédito, lo que determinó la reversión

184 El M2 es un agregado monetario más amplio que el M1. Incluye los depósitos de ahorro a plazo fijo y otros depósitos disponibles previa su solicitud, además del M1.

de la fase expansiva del ciclo económico iniciada en 1994, el freno a la expansión del consumo y del crédito ayudados por la entrada de capitales, y el fin del incremento del salario real y de los precios de los bienes raíces (BCE, 1996: 65).

Gráfico 4.6
Tasas de interés reales referenciales, 2004-2006



Fuente: BCE, *Información Estadística Mensual*, varios números.

La política cambiaria, flexibilizada con el sistema de bandas de flotación instaurado en diciembre de 1994, debió ser "calibrada" en febrero y octubre de 1995, además de modificada su pendiente (del 12% al 16,5%) y ampliado su rango de 4% a 10% (BCE, 1996: 66). Las importaciones crecieron 23%, mientras que las exportaciones lo hicieron al 13,4%, con un nuevo repunte de las exportaciones no tradicionales (BCE, 1996: 55). El déficit en cuenta corriente subió a 4,6% del PIB, lo que también fue atribuido a los "gastos extraordinarios" ocasionados por el conflicto bélico.

En julio de 1995 varios diputados socialcristianos iniciaron una investigación en la Corte Suprema de Justicia en contra del vicepresidente Dahik por uso indebido de fondos reservados. Dahik fue interpelado en el Congreso el 6 de octubre pero no pudo ser censurado. Sin embargo, atendiendo la denuncia de los diputados, la Corte Suprema de Justicia lo acusó de peculado y enriquecimiento ilícito en el manejo de fondos reservados. Sin apoyo de su presidente, el

cerebro de la modernización y de la política económica no habría podido justificar el uso de 19 580 millones de sucres (cerca de ocho millones de dólares) transferidos a cuentas particulares por medio de 287 cheques.

Dahik se vio obligado a huir del país luego de renunciar ante el Congreso en forma apresurada.[185] Las indagaciones de la Corte Suprema de Justicia alcanzaron, sin orden de prisión al exministro de Finanzas Mauricio Pinto, al contralor general del Estado Juan Carlos Faidutti, al subcontralor Francisco Costales, y al exsuperintendente de bancos Ricardo Muñoz Chávez (Cornejo, 1996: 3).

Antes de salir del país, Dahik declaró que había abandonado el Gobierno de Febres Cordero porque "luego del terremoto de marzo de 1987, este provocó, a propósito, una crisis económica para dejarle cerradas las cuentas al Gobierno que se elegiría en 1988 [...] Acusó a Febres Cordero de haber duplicado su patrimonio (inicialmente valorado en tres millones de dólares antes de ejercer la Presidencia de la República) y de no declarar sus bienes cuando se retiró con un patrimonio superior a seis millones de dólares" (Ramos, 2011).[186]

La inestabilidad política propició una nueva subida de la tasa de interés (gráfico 4.6). La información divulgada por los medios era insuficiente para comprender el virulento ataque del PSC contra Dahik, "tanto más que el 'fundamentalista' –y su selecto equipo de visires del neoliberalismo en el Gobierno de Sixto Durán Ballén– puso en marcha mecanismos y reformas que están en perfecta armonía con las propuestas económicas socialcristianas, dichas por Febres Cordero, por el candidato presidencial Jaime Nebot, por los documentos de ese partido" (Cornejo, 1996: 73).

185 El Gobierno costarricense le confirió el estatus de asilado político en marzo de 1996. Entre los investigados en este caso judicial figuraban 242 personas (naturales y jurídicas); entre las principales, los secretarios del vicepresidente, Gladys Merchán y Juan Mario Crespo; el exsecretario del Conade, Pablo Lucio Paredes; los diputados conservadores Freddy Bravo y Wilman Costa; el gerente del BCE, Augusto de la Torre; el consultor Mario Algarresta; el ministro de Industrias, José Vicente Maldonado; el canciller Diego Paredes, el secretario de comunicación, Enrique Proaño; y el radiodifusor Gonzalo Rosero.

186 Ramos cita como fuente de estas declaraciones al "Archivo de la Biblioteca de la Función Legislativa".

En el ámbito de los negocios, esta disputa reflejaba los desacuerdos suscitados entre las dos vertientes de la derecha (la de Febres Cordero por un lado y la de Dahik por otro) en "el poliedro de los intereses económicos concretos" que, para esos años, se resumía en la supuesta necesidad de privatizar los activos del país como mecanismo central de la reforma del Estado (Cornejo, 1996: 73). La caza al vicepresidente Dahik recuperó para Febres Cordero el control de la política de modernización, aunque solo por breve tiempo.

En la opinión pública ganó terreno la idea de que, en los hechos, el país era gobernado, a despecho de las formalidades democráticas establecidas por la Constitución de 1978, por el líder del PSC. "Febres Cordero no podía admitir que un 'advenedizo' viniera a disputarle su singular liderazgo en la derecha política del Ecuador. Mucho peor si él (Dahik) había comido de su mano en el Gobierno de la llamada 'reconstrucción nacional'. Menos si ese liderazgo, como todos sabemos, se ejerce al estilo de Marlon Brando en la película de Francis Ford Coppola: 'El Padrino'" (Cornejo, 1996: 74).

La forma en que se resolvió el manejo de los fondos reservados a cargo del hombre fuerte de Durán Ballén contribuyó a confundir el ámbito público y el ámbito privado; y evidenció que el manejo de lo público era una extensión de los intereses de grupos específicos. El Estado se consagró como herramienta de acumulación de quienes estaban conectados con el poder político, lo que tendría graves implicaciones tras terminar el ciclo expansivo de flujos de capital que apoyó la fase inicial del cuarto ajuste macroeconómico.

> La incertidumbre provocada por el conflicto bélico, la crisis política y la crisis energética durante 1995, ocasionaron que los agentes económicos prefieran mantener sus depósitos en activos más líquidos; así, mientras a diciembre de 1994 los depósitos de 1 a 29 días representaban el 2,79% del total de captaciones de la banca, a diciembre de 1995, estos depósitos representaron el 30,79%. Igualmente entre diciembre de 1994 y 1995 se observa una reducción en los depósitos a plazo especialmente en aquellos comprendidos entre 30 y 80 días (BCE, 1996: 80-81).

En diciembre de 1995, mientras las captaciones a plazos mayores a 91 días apenas representaban 1,7% de las captaciones totales

del sistema bancario, las colocaciones a más de 91 días plazo eran superiores al 25% de todos los préstamos bancarios. Ante la incertidumbre política, los depositantes del sistema financiero buscaron proteger sus activos recurriendo a lo que la autoridad monetaria llamó "cortoplacismo". Pero la demanda de crédito no modificó sus preferencias de plazos, lo que afectó la estabilidad del sistema bancario, dado el mayor riesgo de "descalce" entre las captaciones y las colocaciones.

Con un sistema financiero desregulado, sin mejoras reales en los sistemas de regulación y control bancario, una política monetaria contractiva y menores flujos externos de capital, los bancos tuvieron severos problemas de liquidez. En este escenario, el Banco Continental, una de las entidades más modernas del país, de un inusual crecimiento que, sin embargo, se detuvo luego del conflicto limítrofe de febrero de 1995.[187] En junio de ese año el Continental reportó pérdidas por 12,5 millones de dólares, que fueron cubiertas por el *holding*. Acto seguido el directorio del banco acordó aumentar su capital en 42,3 millones de dólares, lo que aparentemente se hizo efectivo en noviembre de 1995.

Mientras este banco se debatía entre la iliquidez y la insolvencia, Durán Ballén hizo una nueva convocatoria a consulta popular, realizada el 26 de noviembre de 1995.[188] Fue una maniobra inoportuna

187 En la primera mitad de la década de 1970, durante el *boom* petrolero, la familia Ortega Trujillo constituyó en Guayaquil una empresa familiar de ahorro y crédito que para 1979 creció hasta convertirse en el noveno banco del país, con un capital de 113,4 millones de sucres. En 1983 el grupo Ortega, cuyos intereses se concentraban en los servicios financieros, ocupó el tercer lugar entre los grupos económicos beneficiados por la sucretización de la deuda externa, con 40,8 millones de dólares y para 1985 su banco ya estaba entre los cinco más grandes del país. Nueve años más tarde, por virtud de la LGISF, los Ortega Trujillo constituyeron el *holding* Conticorp (el Banco Continental, la tarjeta de crédito Cash, la Financiera Continental, Financonti y Contileasing).

188 Esta consulta tuvo 11 preguntas relacionadas con la reforma del Estado y todas debían implantarse mediante reformas constitucionales: (*i*) descentralización de la administración pública; (*ii*) derecho a escoger el régimen de seguridad social, público o privado; (*iii*) distribución equitativa de recursos entre las provincias, de acuerdo con su población, en especial en áreas de salud, vialidad, vivienda, saneamiento ambiental y seguridad; (*iv*) prohibición de paralizar servicios públicos; (*v*) potestad del Ejecutivo, por una sola vez, de disolver el Congreso Nacional; (*vi*) elecciones de diputados por distritos, para periodos de cuatro años; (*vii*) elección del presidente del Congreso para periodos de dos años; (*viii*)

que buscaba recuperar el respaldo político perdido con el escándalo de los fondos reservados administrados por el vicepresidente Dahik, y emprender la reforma del IESS, entidad que hasta entonces no había podido ser intervenida por el Conam. Para hacerlo, y continuar con las reformas de segunda generación, no se vio mejor opción que recurrir a la voluntad de los electores mezclando, entre otras preguntas relativas a reformas constitucionales –que a todas luces parecían pertinentes luego de casi 18 años de vigencia formal de la Constitución de 1978– la ingenua pregunta de declarar opcional el aseguramiento contra riesgos de invalidez, vejez, salud y muerte, sea en el sistema público o en los nuevos sistemas privados que se crearían. El objetivo era canalizar hacia el sector privado los recursos de ahorro que por ley administraba el IESS. El electorado decidió censurar al Gobierno oponiéndose a todas las preguntas de la consulta; el *No* ganó con 60% de los votos válidos y se interrumpió la política privatizadora.

En febrero de 1996 se conoció que desde noviembre habían salido del Banco Continental unos 300 millones de dólares. Esto era lícito y posible gracias a la libertad conferida a los agentes financieros por la LGISF. No obstante esa importante fuga de capitales, el 20 de marzo la Junta Monetaria autorizó un crédito subordinado por 121,7 millones de dólares. El respectivo contrato de fideicomiso transfirió el 76% de las acciones del *holding* al BCE y este fue declarado administrador fiduciario (BCE, 1997: 75), pero Leónidas Ortega se mantuvo en la presidencia del directorio.

En abril de 1996 la prensa denunció que el aumento de capital de noviembre de 1995 era una ficción contable, pues el Banco Continental Overseas de Curaçao, también de la familia Ortega Trujillo, había entregado un crédito ficticio con el que se infló el patrimonio con recursos que ya eran parte del *holding*.[189] Los balances no reflejaban la verdadera situación patrimonial del banco intervenido y la Superintendencia de Bancos anuló el aumento de capital. Mientras

---

restructuración de la función judicial y creación de un consejo de la judicatura; (*ix*) eliminación de los "privilegios" del sector público; (*x*) cambio del Tribunal de Garantías Constitucionales por un tribunal constitucional; y (*xi*) cambio de la norma constitucional sobre el tribunal constitucional.

189 *Gestión, economía y sociedad* n.º 22. Quito, abril de 1996: 16-21.

los dueños del Continental alegaban que tenía un patrimonio de 188,4 millones de dólares, la Superintendencia solo pudo contabilizar 51,3 millones de dólares, por lo que removió de su cargo a Ortega –el 16 de mayo recibió en su contra un auto cabeza de proceso– y puso en su lugar a Pablo Lucio (exsecretario del Conade), quien duró en esa función escasos 12 días y fue remplazado por Jorge Gallardo (ministro de Finanzas durante el Gobierno de Borja).

Ortega contraatacó el 1 de junio, aduciendo que la Superintendencia de Bancos conocía de los aumentos de capital y demandando por peculado al gerente del BCE, Augusto de la Torre. En ese mes se constató que más de 100 millones de dólares del Banco Continental habrían desaparecido en el sifón preparado por el *holding* Conticorp en Curaçao. El 13 de julio el juez Heytel Moreno dictó orden de prisión preventiva contra Leónidas Ortega y otras 18 personas, lo que no se pudo concretar porque "falló la coordinación" entre el juez y la Policía Nacional, y al poco tiempo aceptó una fianza de 135 dólares para que Leónidas Ortega mantenga su libertad. El 18 de julio de 1996, en vísperas del cambio de Gobierno, la Junta Monetaria aprobó un plan de restructuración financiera y contrató al Swiss Bank para valorar la entidad; se anunció que en cuatro meses el Grupo Financiero Continental (el banco, Almaconti, Contivalores y Contifondos) estaría en nuevas manos.

Esta primera quiebra bancaria tuvo secuelas de largo plazo. Por pedido del BCE, el 15 de marzo de 1997 la jueza de Bahamas, Justice Allen, accedió a juzgar a Leónidas, Jaime y Luis Ortega Trujillo con el fin de recuperar 110 millones de dólares concedidos como préstamo subordinado, a cambio de activos sin valor. Y, el 21 de marzo el directorio de la Reserva Federal estadounidense anunció que Luis Ortega Trujillo había sido impedido de participar en transacciones financieras del Pan American Bank, del cual era presidente ejecutivo Leónidas Ortega. La venta del Grupo Financiero Continental se declaró desierta el 24 de mayo de 1997 y una semana más tarde el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano, dispuso la captura del exgerente del BCE, Augusto de la Torre, de la expresidenta de la Junta Monetaria, Ana Lucía Armijos, del exsuperintendente de Bancos, Mauro Intriago, de los hermanos Ortega Trujillo y de otros directivos

del Banco Continental. Habían pasado 18 meses desde que el BCE concediera el crédito subordinado, una vez que los Ortega Trujillo "piramidaron" el capital de su *holding*, para aparentar que desde su oficina *off-shore* se había capitalizado el banco de su propiedad que operaba en Ecuador.

Las autoridades económicas del desgastado régimen de Durán Ballén justificaron el crédito subordinado para salvar el Banco Continental aduciendo que era la única manera de evitar el riesgo sistémico implícito en la eventual quiebra de una entidad del tamaño del Continental. Dijeron que era preciso evitar el "efecto dominó" deteniendo la caída de la primera ficha de la línea. El símil no era apropiado, pues hacía aparecer a las entidades del sistema financiero como monolitos inertes, sin directorios de carne y hueso, capaces de ejercer presiones, de manipular a la opinión pública, de emplear legisladores, capturar al regulador y otras muchas formas de agencia, lícitas e ilícitas.

> La discusión sobre la pertinencia coyuntural de esta medida puede ser interminable; sin embargo, queda fuera de duda que, al proceder como lo hicieron, las autoridades económicas sentaron un precedente negativo en las formas de resolución de las crisis, tanto porque estuvo claro que las transgresiones financieras podían quedar impunes, cuanto porque el resto de agentes percibieron que las condiciones de riesgo moral estaban definidas: si el Continental fue rescatado, cualquiera otra entidad podría recibir rescate, dadas ciertas conexiones políticas (Oleas, 2001: 64).

En marzo de 1996 la falta de control del sistema financiero disparó la tasa de interés a más de 80% (gráfico 4.6) causando en el sector productivo un daño incluso mayor que la contienda bélica y la crisis política de 1995 juntas, y cambiando la tendencia de la inflación, cuya reducción a 22,8% en diciembre de 1995, se había logrado a costa de un ingente sacrificio.

CAPÍTULO QUINTO

5. Crisis de fin de siglo y dolarización

En la segunda mitad de la década final del siglo xx se desencadenó una crisis financiera sin precedentes. Desde 1996 hasta 2000 no es posible distinguir una idea central que pudiera asumirse como mecanismo o eje organizador de la política macroeconomía, aunque el sistema de bandas cambiarias iniciado en diciembre de 1994, durante la presidencia de Durán Ballén, se mantuvo hasta febrero de 1999, en medio de un panorama internacional adverso, deterioro de los términos de intercambio, restricciones fiscales, quiebras bancarias y un creciente descontrol monetario.

Desde 1995 se precipitó un período de inestabilidad social desencadenado por tres eventos: un nuevo conflicto bélico en el alto Cenepa, el juicio penal incoado contra el vicepresidente de la República y la quiebra del Banco Continental. "A ojos de los expertos de los organismos financieros y los analistas neoconservadores, nuestro país [era] uno de los más díscolos en el continente latinoamericano" (Ayala, 2004: 9). En el quinquenio final del siglo xx se evidenciaron en toda su magnitud las dificultades de la sociedad ecuatoriana para adaptarse al régimen de acumulación flexible de la globalización del capital, y la progresiva erosión del sistema político inaugurado en 1979. Y también las resistencias de un "momento histórico en el que la democratización ecuatoriana tuvo la oportunidad de extenderse hacia los campesinos indígenas organizados, al menos en el sentido de su inclusión política" (Andrade, 2004: 51).

La muerte de Luis Noboa Naranjo, que desencadenó una crisis de hegemonía en la oligarquía guayaquileña, fue un factor adicional, que complicó esa coyuntura histórica. En este convulso escenario, la crisis bancaria promovida por la LGISF terminó con la relativa soberanía monetaria ejercida por el país desde 1932. La crisis financiera diezmó el patrimonio de millones de ecuatorianos, intensificó la migración y desembocó en la declaración inconstitucional del 9 de

enero de 2000, con la que el presidente Mahuad mutiló la soberanía monetaria del Ecuador, tratando de recuperar el apoyo perdido durante 17 meses de libertinaje financiero.

5.1. Convertibilidad y crisis política

La inestabilidad política se convirtió en factor predominante desde mediados de 1995, cuando el líder del "capitalismo salvaje", Alberto Dahik, fue interpelado por los asambleístas del PSC, el partido del "capitalismo con rostro humano". En las elecciones presidenciales de 1996 participaron nueve candidatos, aunque solo dos fueron los contendores reales: Jaime Nebot Saadi y Abdalá Bucaram Ortiz, ambos descendientes de migrantes libaneses llegados a Ecuador a principios del siglo XX (Gerlach, 2003: 82).[190]

Nebot se presentó como un político sobrio. Basó su campaña en ofrecimientos de fomento productivo, control de la inflación, cobro de impuestos (sin ampliar la base tributaria), reducción del Estado mediante privatizaciones selectivas, reducción de las tasas de interés, congelamiento del precio de los derivados de petróleo e inversiones en desarrollo social (Báez y otros, 1997: 13). Bucaram asumió el rol de enemigo de la oligarquía, lo que le ganó el voto de las clases populares. En la campaña política se presentó como "el macho seductor que utilizó los valores más burdos de la masculinidad para burlarse de la oligarquía (De la Torre, 2015: 213). Para ganar más votos en la sierra se alió con la cuencana Rosalía Arteaga, exmilitante del PSC (entre 1986 y 1991) y exministra de Durán Ballén.[191] "En medio de la profundización de la crisis, en 1996 triunfó sobre el favorito Jaime

190 Compitieron con alguna opción, además de los dos guayaquileños, los quiteños Freddy Ehlers, por el movimiento Nuevo País, basado en la Conaie y Pachakutik, y Rodrigo Paz (DP), exministro de Finanzas en 1980-81 (Báez y otros, 1997: 16).

191 Abdalá Bucaram Ortiz, sobrino de Asaad Bucaram y cuñado de Jaime Roldós, inició su carrera política en 1979 como intendente de Policía de la provincia del Guayas. Continuador de la tradición política de su tío y de su cuñado, en diciembre de 1982 formó el PRE, del que oficialmente fue director supremo entre 1983 y 1985, y entre 1991 y 1993, aunque nunca dejó de ser su líder indiscutido. Fue alcalde de Guayaquil entre enero de 1984 y septiembre de 1985. Participó en las elecciones presidenciales de 1988 sin buenos resultados, pero su partido incrementó su representación parlamentaria de ocho diputados en 1988 a 13 en 1992.

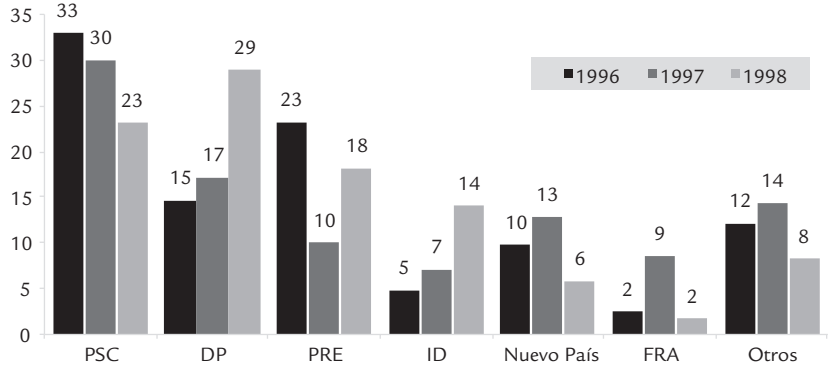
Nebot el candidato populista Abdalá Bucaram, que había ofrecido realizar transformaciones socioeconómicas espectaculares a un electorado empobrecido y frustrado" (Ayala, 2004: 10).

La campaña de Bucaram fue financiada por Álvaro Noboa, Alfredo Adum, el grupo Isaías y otros prestantes empresarios y banqueros de la costa. Noboa era heredero minoritario de la Corporación Noboa, el grupo empresarial erigido por el recientemente fallecido Luis Noboa Naranjo; Adum había amasado su fortuna como importador, durante el *boom* petrolero, y para la época era uno de los más importantes productores de camarón, con 3500 hectáreas de piscinas en producción y 20 millones de dólares de exportaciones anuales (*El Comercio*, 10/8/1996: B7).

> Para sorpresa de muchos y tranquilidad de unos pocos, esos asesores de *la fuerza de los pobres* no eran unos individuos de izquierda, que el bucaramismo hubiera mantenido en la trastienda, sino precisamente todo lo contrario. Dos de los representantes más conspicuos de grupos económicos de poder, Álvaro Noboa y Roberto Isaías, se encontraban entre esos asesores, financistas y personajes decisorios en materia económica. Frente a la representatividad oligárquica que ellos proyectaban, la candidatura socialcristiana parecía una representación del FUT (Saad, 1997: 114.)

Bucaram se impuso en segunda vuelta con 54,3% de los votos, y con el apoyo de sectores políticos de izquierda que no pasaron la primera vuelta, en especial de Pachakutik (Gerlach, 2003: 83). El PRE incrementó el número de sus diputados a 19 y se consolidó como el segundo partido en el Congreso, tras el PSC, que alcanzó 26 diputados. Entre 1996 y 1999 el PSC, el PRE y la DP tuvieron una incidencia conjunta que osciló entre 57% y 71% de los votos totales de la función legislativa (gráfico 5.1).

Gráfico 5.1
Principales partidos políticos en el Congreso y Asamblea Nacional, 1996, 1997 y 1998 (como porcentaje del total de escaños)



Fuente: Ayala (2004) y *http://americo.usual.es/oir/legislatina/ecuador.htm.*

Con el lema "la fuerza de los pobres" Bucaram presentó una propuesta de gobierno con reformas de todo nivel; ofreció mejorar las deplorables condiciones sociales provocadas por tres lustros de ajustes macroeconómicos.[192] En su campaña confrontó a las clases populares con los "políticos tradicionales" (en especial socialcristianos y socialdemócratas), lo que le valió el apoyo de los sectores sociales más desfavorecidos y hastiados de la política económica desarrollada al amparo del régimen político iniciado en 1979, cuando se posesionó como presidente su cuñado Jaime Roldós.

Bucaram evidenció la contradicción insalvable de un político que trató de continuar por la vía neoliberal del ajuste fiscal y las privatizaciones, no obstante haber sido elegido por el voto esperanzado de las clases populares. Ofreció un

> [...] modelo que acabe con el saqueo de las aduanas [...] Queremos un Ecuador en el que se elimine el déficit fiscal a través de la reforma tributaria [...] Necesitamos la inversión extranjera para la capitalización de las empresas estatales y para ello es necesario ciertos beneficios tributarios que serían mayores o menores en base al factor multiplicador del

192 Para cumplir todos sus ofrecimientos se habría requerido ingresos públicos por unos 1500 millones de dólares adicionales, equivalentes a 40% del presupuesto de ese año.

> proyecto que genere. Abriremos el mercado de capitales a la banca extranjera y disminuiremos el alto costo del dinero, para acabar con la usura nacional... (*El Comercio*, 11/8/1996: A3).

Antes de asumir su cargo, Bucaram se reunió el 4 de agosto de 1996 en Nueva York con Jeffrey Davidaw, secretario adjunto de Asuntos Latinoamericanos; Anthony Lake, asesor de seguridad nacional del presidente Clinton; el exembajador estadounidense Peter Romero; y Nancy Sotertbelg, encargada del problema limítrofe de Ecuador y Perú en el Consejo Nacional de Seguridad estadounidense. Discutieron la solución al problema con el Perú, la modernización del Estado, las relaciones comerciales con EE. UU. y un convenio de propiedad intelectual (*El Comercio*, 2/8/1996: A1). Frente a los potenciales inversionistas estadounidenses Bucaram afirmó que el Ecuador era "un país de mendigos sentados en un trono de oro [...] Nosotros no hemos sabido explotar nuestros recursos naturales. Ecuador se encuentra en un proceso de capitalismo incipiente y tiene la intención de impulsar un modelo de desarrollo moderno y liberal, que genere estabilidad económica con baja inflación" (*El Comercio*, 7/8/1996: B1).

En 1996 se previó un crecimiento del PIB de 2,6% (apenas mayor que el 2,3% alcanzado en 1995) y la inflación comenzó a retomar impulso. Fue el último año del siglo en que mejoró el salario real (8,9%), pero el resultado global de las operaciones del SPNF fue de -3,1% del PIB. En el corto plazo, con ingresos fiscales insuficientes, la opción de financiamiento era el endeudamiento —interno y externo. Según el BCE, el endeudamiento interno ponía al sector privado a competir con el sector público por la captación de recursos, lo que presionaba al alza la tasa de interés, por lo que la política monetaria no tenía acompañamiento fiscal.

La estabilidad macroeconómica dependía de las bandas cambiarias y, para fortalecerlas, en 1996 el BCE contrajo la liquidez: el crédito neto al SPNF se constriñó en 440 000 millones de sucres y la colocación de BEM se incrementó en 288 000 millones de sucres, mientras que el crédito neto a las entidades financieras creció 389 000 millones de sucres. Se emitió un billete de 50 000 sucres y la CFN abrió una línea de crédito que no tuvo eco en el sector productivo. El BCE apeló al recurso ya sabido: frenar el gasto público y usar la tasa de interés para hacer atractivos los BEM (BCE, 1997: 29).

En agosto de 1996 la gente estaba a la expectativa de un nuevo "paquetazo" que nunca ocurrió. El BCE respondió al consabido ataque especulativo por cambio de Gobierno con una "recalibración" de la banda (ampliación de la diferencia entre el "piso" y el "techo" e incremento de su pendiente), lo que de inmediato bajó la cotización del dólar de 3500 a 3263 sucres (7,3% en un solo día) y redujo la tasa de interés interbancario en seis puntos porcentuales.

Bucaram se posesionó sin el programa económico que había encargado elaborar el 8 de julio a Roberto Isaías, Álvaro Noboa y Daniel Goldbaum (Báez, 1997: 23). Sus primeros decretos fueron una declaratoria de emergencia para combatir el crimen y un reglamento para controlar el consumo de bebidas alcohólicas en lugares y horas inapropiados (*El Comercio*, 12/8/1996: A3). Completar el gabinete de Gobierno fue la prioridad inmediata. El frente social fue encargado a la vicepresidenta Arteaga y el económico se conformó con su cuñado, Pablo Concha, vinculado con la banca privada y encargado del Ministerio de Finanzas; Jorge Marún cedió su curul para ejercer como ministro de Industrias; el Ministerio de Energía fue asumido por Alfredo Adum; el bananero y camaronero Hugo Encalada tomó a su cargo el Ministerio de Agricultura. Todo el equipo económico estaba conformado por empresarios costeños, con excepción de la gerencia del BCE, que siguió a cargo de Augusto de la Torre.

El PRE llegó al poder con el apoyo financiero de Filanbanco, la entidad bancaria más grande del país, propiedad del grupo Isaías. Roberto Isaías fue nombrado "asesor económico principal" con rango de presidente del Frente Económico (función usualmente ejercida por el ministro de Finanzas). El dueño del Banco Territorial, David Goldbaum, fue nombrado presidente de la CFN. Y Álvaro Noboa, dueño del Banco del Litoral, recibió la presidencia de la Junta Monetaria. "La presencia de los tres hombres de negocios ha dado tranquilidad a los inversionistas. Ahora todos esperan conocer la fórmula para superar el lío de las tasas de interés", informó *El Comercio* (6/8/1996: B3). El multimillonario Fernando Aspiazu, dueño del Banco del Progreso, fue presentado en Nueva York como "miembro del equipo económico" (*El Comercio*, 10/8/1996: B7). Aspiazu también era accionista mayoritario de Emelec, del periódico más

antiguo de Guayaquil, *El Telégrafo*, de la televisora SiTV, participaba en los paquetes accionarios de La Favorita, Oleica, Phidaigesa, Ales y Electroecuador, y había presidido el directorio del Banco Cofiec.

Los primeros cuatro meses de Gobierno transcurrieron sin definiciones económicas trascendentes. En octubre se supo que la ministra de Educación, Sandra Correa, habría plagiado su tesis doctoral. El ministro de Energía protagonizó varios escándalos y en noviembre la ministra de Trabajo, Guadalupe León, dimitió de su cargo aduciendo hostilidad y agresiones de parte del ministro de Energía. Adum renegoció los contratos petroleros con Maxus y cambió los sistemas de referencia para calcular el precio del crudo de exportación ecuatoriano; paralizó las negociaciones para iniciar la construcción de un nuevo oleoducto y trató de eliminar el subsidio al gas de uso doméstico. Para presionar a la Maxus –subsidiaria de YPF– se le impidió exportar y se le amenazó con militarizar sus instalaciones. *The Wall Street Journal* informó que esta podía ser la primera de una serie de medidas contrarias a las empresas extranjeras, lo que fue confirmado al poco tiempo por el ministro, al anunciar que todos los contratos petroleros serían revisados. El presidente del Congreso puso en carpeta, para enero del siguiente año, las interpelaciones de los ministros de Educación y de Energía.

El primero de diciembre de 1996, en cadena de televisión, Bucaram finalmente presentó su esperado programa económico. Habría sido el quinto plan de ajuste macroeconómico (desde 1982), en el que la convertibilidad actuaría

> [...] como mascarón de proa de un nuevo plan de ajuste estructural, y como tal cumple a cabalidad su cometido al atraer la atención de la sociedad, marginando la preocupación sobre otros elementos básicos del plan. Al mismo tiempo, en concordancia con lo anterior, es un paraguas que oculta una larga lista de reformas profundas, como la propuesta de privatización del petróleo, no prevista anteriormente. Y funge también como palanca para desbloquear determinados procesos atascados, en los cuales –dentro de la lógica neoliberal– no se había avanzado lo suficiente o los logros conseguidos eran todavía insatisfactorios: la privatización de la seguridad social y una mayor flexibilidad laboral, por ejemplo (Acosta, 1997: 35).

El eje de este nuevo programa de estabilización era la convertibilidad del sucre por el dólar estadounidense, para tratar de detener la inflación y la erosión de los salarios, suspender la especulación monetaria y alentar la inversión (Gerlach, 2002: 87). El *Plan de Convertibilidad* fue preparado por la Fundación Mediterránea, con el argentino Domingo Cavallo a la cabeza, el mismo grupo de economistas que en 1991 preparó para el presidente Carlos Menem el plan de ajuste argentino.

Los técnicos del BCE no estuvieron en desacuerdo con la propuesta. Augusto de la Torre declaró que "sin convertibilidad el país no puede superar sus peores males: inflación, desempleo, alta evasión tributaria, déficit fiscal, creciente endeudamiento, etc. Con convertibilidad en cambio [...] Ecuador al menos habrá definido un camino, peligroso y todo, pero un camino al fin para salir de la crisis" (*El Comercio*, 1/12/1996: A3). Tiempo más tarde, De la Torre trató de aclarar esta ambigua posición distinguiendo la *economía pura* de la *economía política*. Según la primera, los argumentos a favor de la convertibilidad no eran concluyentes, pues "todos los sistemas cambiarios tienen sus pros y sus contras". Según la segunda, se podía encontrar argumentos "interesantes" en favor de la convertibilidad "según las distintas circunstancias históricas [...] los argumentos que finalmente llevaron al Presidente de la República, abogado Abdalá Bucaram, a su decisión final de proponer la convertibilidad, son esencialmente argumentos provenientes del razonamiento de la economía política" (De la Torre, 1997: 1).

El Ejecutivo compareció en televisión a presentar "una propuesta de reforma extraordinariamente profunda, no solo al sistema económico y financiero ecuatoriano sino también a su esquema jurídico y político". A diferencia de los cuatro ajustes macroeconómicos anteriores, implantados todos al margen de la función legislativa gracias a la capacidad reguladora del Ejecutivo y de su brazo más expeditivo (la Junta Monetaria), en esta ocasión "las reformas planteadas debieron haber sido tratadas en el marco de una Asamblea Constitucional o Constituyente en la que pudiesen participar los estamentos más representativos de la sociedad, de modo que cualquier modificación respecto al esquema institucional actual pudiera contar con el

consenso suficiente para garantizar la legitimidad y permanencia de las reformas" (Valencia, 1997: 91).

Bucaram envió "un paquete de 57 proyectos de reforma al Congreso, con el carácter de urgente, para que cada una de ellas sea tratada en forma sucesiva" (Valencia, 1997: 91).[193] Decidió enviar al Congreso el conjunto de reformas estructurales –de segunda generación, como se las llamaba en esa época– más ambicioso que se haya intentado en el país, desde la Revolución Juliana. Era un plan que estaba "mucho más a la derecha que el del anterior Gobierno. La convertibilidad es el eje, motor y articulador, del proyecto que el Gobierno tiene para el país" (*El Comercio*, 1/12/1996: A7). Pero su promotor había dilapidado casi todo su capital político en escasos cinco meses.[194]

193 En realidad el Congreso recibió 11 proyectos económicos urgentes (de reformas a la administración tributaria, de ley de convertibilidad, ley del sistema de instituciones financieras, creación de un fondo de estabilización petrolera, ley de seguro de depósitos, nuevas leyes para la CFN, Petroecuador, de hidrocarburos, minería y de seguros, ley para convertir en puerto libre a Esmeraldas y una norma para controlar el lavado de dinero); también recibió 13 proyectos económicos no urgentes (de flexibilización de la relación laboral, y nuevas leyes para la contratación pública, para el servicio civil, de presupuestos del sector público, de desagio, de compañías, de organismos de control, de mercado de valores, orgánica de aduanas, de comercio exterior, para el BNF, para los productores cacaoteros y para el patrimonio agrícola); 11 leyes que se consideraron "sociales" (de reforma a la educación y a la salud, de medio ambiente, especial para Galápagos, para universidades y escuelas politécnicas, de educación física, de creación de Enprode, de vivienda de interés social, de caminos vecinales, de régimen de comunas, de aguas y reformas penales); 13 leyes de carácter administrativo (orgánica de la función Ejecutiva, de administración financiera y control, de control gubernamental, de contabilidad gubernamental, de seguridad nacional, de creación de la Senda, de financiamiento de la Gobernación de la provincia del Guayas, reformatoria de la de Aviación Civil, de desconcentración administrativa y financiera, de migración, de registro civil, de régimen municipal y de correos); y 23 proyectos de ley de carácter político (de elección uninominal de diputados, para reanudar la bicameralidad en la función Legislativa, de elección de gobernadores, elección de diputados en segunda vuelta, procedimiento para aprobar leyes en bloque, extensión del periodo presidencial y legislativo a cinco años, relección presidencial, de independencia de los tribunales electorales, de régimen de partidos, de creación del ministerio de planificación, de regionalización, disponiendo que el vicepresidente presida el Congreso, de integración del territorio nacional, de doble nacionalidad, para misiones de las Fuerzas Armadas, del estado de excepción, para la Comisión de Defensa Nacional, de organización de la función Judicial, de protección a refugiados, de institucionalización del Consejo de Estado, de procedimiento para los juicios políticos y de acuerdos internacionales operativos) (*El Comercio*, 8/12/1996: A6).

194 Según los medios de comunicación, en diciembre de 1996 la desaprobación al régimen de Bucaram era de 95%.

El eje del Plan era crear un "nuevo sucre" que tendría una paridad fija respecto del dólar estadounidense, "a partir del momento en que la cotización [...] alcance los 4000 sucres. Ello implicaba que, desde ese instante, el 'nuevo' sucre equivaldría a 1000 sucres 'antiguos' y, por tanto, un dólar se cotizaría a 4 nuevos sucres" (Valencia, 1997: 91). La gente entendió que "a partir del 1ro. de Julio de 1997, el Banco Central del Ecuador (BCE) vendiera dólares a 4000 sucres de nueva emisión (Sc/.); y, comprara a la cotización que fijaría la Junta Monetaria (JM), la misma que no excedería la paridad fija; se entiende, que dicha cotización habría sido sólo marginalmente menor" (Sierra y Padilla, 1997: 89). Esta rígida opción cambiaria demandaba derogar la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado para sustituirla con una nueva ley de convertibilidad según la cual el BCE se comprometía a convertir cada dólar requerido, en forma libre e ilimitada, a una relación fija de cuatro nuevos sucres.

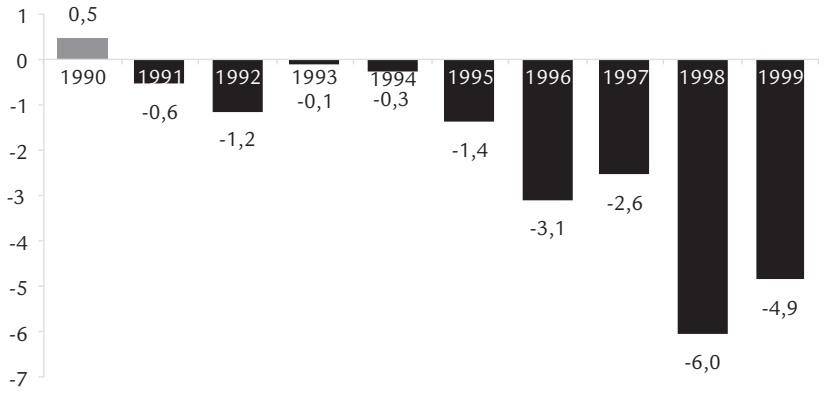
En el momento en el que la cotización del dólar llegase a 4000 sucres –se esperaba que esto ocurriría el 30 de junio de 1997– debía comenzar a regir el sistema de convertibilidad con el cual las alteraciones del volumen de la base monetaria "solo habrían podido hacerse en relación con el aumento o disminución del nivel de las reservas internacionales" y en estas condiciones, el BCE "habría perdido todo margen de maniobra, pues se limitaban totalmente sus facultades hasta el punto de impedir la concesión de crédito interno neto en todas sus formas, con excepción de los de liquidez inmediata y emergente" (Valencia, 1997: 92).

La primera consecuencia de la convertibilidad habría sido romper el vínculo entre la política monetaria y la política fiscal. El BCE ya no habría tenido posibilidad de expandir la circulación monetaria para financiar el gasto público, a menos que previamente se hubiera producido un incremento de las reservas internacionales. Esto requería un período de "sinceramiento de la economía, en el sentido que el Ministerio de Finanzas empieza a manejarse mejor para conseguir crédito; quien le preste dinero tiene que pensar que el manejo fiscal es viable" (De la Torre, 1997: 2), pues el BCE ya no podría "crear" dinero para concederle crédito. Como para 1996 el déficit llegaría a

3,1% del PIB (gráfico 5.2), Bucaram presentó su Plan como la única opción viable para disciplinar el gasto fiscal.

Pero su práctica contradecía por completo su discurso: entre el presupuesto inicial y el codificado de 1996 se había producido un incremento nominal de 27,5%; y entre el presupuesto codificado de 1996 y la proforma presupuestaria de 1997 se registró un nuevo incremento nominal, de 25,7% (Valencia, 1997: 93). O la convertibilidad nunca fue un empeño político sincero o Bucaram nunca entendió el alcance y consecuencias de lo que propuso. En la proforma de 1997 constaban partidas que consideraban una inflación esperada de 20%, lo que era incompatible con la convertibilidad, entre ellas "una partida de imprevistos que [...] sería de manejo exclusivo de la Presidencia, de 700 000 millones de sucres, que casi duplica la correspondiente a Desarrollo Urbano y Vivienda y es la mitad de la de Defensa Nacional" (Valencia, 1997: 94). Al mismo tiempo que presentó el más riguroso plan de ajuste desde la crisis de la deuda externa (1982), Bucaram envió al Congreso una proforma presupuestaria indexada a la inflación.

Gráfico 5.2
Resultado global de las operaciones del SPNF, 1990-1999
(como porcentaje del PIB)



Fuente: BCE, *Boletín Anuario* n. _ 22 (s/f).

La segunda consecuencia habría sido anular la capacidad del BCE para actuar como prestamista de última instancia. Al 31 de diciembre de 1995, el sistema financiero ecuatoriano estaba conformado por 187 entidades y el apogeo de creaciones y fusiones de bancos privados continuó en 1996, aunque se sabía que las condiciones del sector financiero se estaban deteriorando en un contexto de control ineficiente de la superintendencia bancaria.[195] El Plan de Convertibilidad incluía la fusión del BCE con la Superintendencia de Bancos, consolidando las competencias de la Junta Bancaria en una nueva Junta Monetaria conformada con funcionarios independientes del Ejecutivo, de los banqueros y de los empresarios. "El Presidente otorgó un énfasis exagerado al hecho de que, según él, a partir de estas reformas se pondría fin al excesivo poder de los bancos; se impediría futuros financiamientos del Banco Central a las entidades bancarias por sus efectos inflacionarios; y, se pondría fin a cualquier intervención posterior del Banco Central en el rescate de instituciones financieras ineficientes" (Valencia, 1997: 94).

La realidad del sistema financiero era compleja. A los bancos con una posición abierta positiva en divisas les convenía la devaluación monetaria, mientras que a los que tenían una posición abierta negativa en divisas les ocurría lo contrario. En 1996, al menos dos de los bancos aportantes a la campaña de Bucaram, cuyos principales ejecutivos eran parte del Gobierno, tenían posiciones abiertas positivas en divisas, es decir, no les convenía la convertibilidad, pues esta decisión habría interrumpido las devaluaciones. Al Banco del Progreso, que en diciembre de 1994 registró una posición abierta positiva de 31,7 millones de dólares, un alza de 50 sucres en el tipo de cambio le habría reportado una ganancia de 1584 millones de sucres. El Citibank, con una posición abierta negativa de 24,1 millones de dólares, habría perdido 1204 millones de sucres con cada incremento de 50 sucres en el tipo de cambio. Las dos correcciones

195 El sector estaba conformado por 6 instituciones financieras públicas, 39 bancos privados, 52 compañías o sociedades de intermediación financiera, 10 asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para vivienda, 26 cooperativas de ahorro y crédito (controladas por la Superintendencia de Bancos), 10 almacenes generales de depósito, 7 compañías de arrendamiento mercantil, 3 compañías de tarjetas de crédito, 24 casas de cambio y 10 corporaciones de garantía crediticia. Además prestaban servicio 39 compañías de seguros (Superintendencia de Bancos y Seguros, 1995).

al sistema de bandas cambiarias realizadas en 2005 premiaron los riesgos especulativos de los bancos con más activos que pasivos en dólares, y castigaron a los que tenían una posición inversa.

Otros bancos, que no esperaron que el BCE recurriera a la tasa de interés como mecanismo para defender el sistema de bandas cambiarias, expandieron su cartera concediendo créditos a uno o dos años, a tasa fija, mientras la mayor parte de sus fondos eran captados y renovados a 90 días o menos. Ciertas entidades mantenían una porción importante de sus activos financiados con recursos de muy corto plazo, como reportos y créditos interbancarios.[196] Cuando la inestabilidad política provocaba subidas de las tasas de interés (gráfico 4.6), varias entidades soportaban inusuales costos financieros y debían reducir sus márgenes de intermediación. A todas ellas les habría convenido la convertibilidad. Aunque, por otra parte, la reducción del margen de intermediación habría sido perjudicial para todas.

El rescate al Banco Continental, justificado como una decisión para evitar el perjuicio a los depositantes y para interrumpir el eventual "efecto dominó", dio una señal negativa a las demás entidades del sistema: en un escenario de alto riesgo, y sin control adecuado, quedaba la opción de recurrir al prestamista de última instancia. Esta opción se habría clausurado si se aprobaba la ley de convertibilidad.

Una de las características más salientes del sistema bancario ecuatoriano era su heterogeneidad. En menos de dos años de vigencia de la LGISF el sistema bancario llegó a un máximo de 44 entidades activas. 33 bancos conformaron grupos financieros en los que participaban unas 80 intermediarias. Dentro de los grupos financieros se encontraban 26 subsidiarias extranjeras (18 bancos con licencia *off-shore*, 6 bancos operativos y 2 agencias operativas). Entre 1993 y 1996 se integraron al sistema 15 bancos, pero las entidades financieras de todo tipo se redujeron de 194 a 159, debido a los procesos de absorción, fusión y conversión.

196 El reporto es un contrato por medio del cual el reportador, ordinariamente un banco, adquiere de un tercero (reportado) títulos valores mediante el pago de un precio con la obligación de transferirle los mismos u otros de idéntica especie, contra el reconocimiento de un precio aumentado o del mismo precio, más una prima, comisión o interés.

Al 31 de diciembre de 1996 el patrimonio sumado de todas las entidades bancarias era de unos 1277,5 millones de dólares (alrededor del 6% del PIB de ese año). Los nueve bancos más grandes concentraban 70% del patrimonio total, 56% del capital pagado y 79% de las reservas. En el otro extremo, los bancos más pequeños apenas contaban con 2%, 3% y 1% del patrimonio, capital pagado y reservas totales, respectivamente. En el equipo de Gobierno se encontraban representados tanto los del primero como los del último grupo. Diez grupos financieros concentraban 82% de los activos totales gestionados por todos los grupos; seis eran guayaquileños y cuatro quiteños; 64% de los activos totales correspondía a sus negocios bancarios y 36% a otros servicios financieros. En el grupo Progreso, un abrumador 96% de sus activos correspondía a su ejercicio bancario. Esto requería prevención y medidas de remediación. Lo primero requería una institucionalidad robusta e independiente, y lo segundo un banco central capaz de conceder líneas de crédito. La convertibilidad habría anulado en la práctica la condición de prestamista de última instancia del BCE y su capacidad de auxiliar al sistema financiero. Habría interrumpido la discrecionalidad de la política monetaria, convirtiendo al BCE en una *caja de conversión* capaz de expandir la base monetaria solo si contaba con más reservas externas, lo que solo sucedería en caso de una variación positiva de la balanza comercial o de un flujo igualmente positivo de capitales externos.

El anuncio del Plan impactó en el sistema bancario. La cotización del dólar comenzó a subir, tanto por las expectativas como por el rezago cambiario. Mientras la devaluación anual fue de 20,7%, la inflación fue de 25,5%. El BCE comenzó a intervenir activamente en el mercado, pues el plan de convertibilidad requería que el tipo de cambio confluyera a 4000 sucres por dólar en julio de 1997. Para esto, entre noviembre y diciembre de 1996 el BCE vendió 145 millones de dólares, lo que redujo la reserva internacional a 1652 millones de dólares. Para acaparar dólares, el sector privado comprimió sus tenencias denominadas en sucres, lo que bajó la liquidez del sistema y a fines de noviembre elevó la tasa de interés interbancaria de 20% a 45%. Entre octubre y diciembre la tasa de interés activa subió de 45% a 48% y el margen financiero se cerró del 15% al 12%. Antes de

instaurarse, la convertibilidad tuvo el efecto contrario al buscado, elevando el carácter especulativo de los mercados financieros.

Una tercera consecuencia del Plan de Convertibilidad habría sido la flexibilización del régimen laboral para "promover el empleo y hacer más competitivas a las empresas" (Valencia, 1997: 95). Bucaram propuso una nueva concertación social "cuyas metas son facilitar una mayor movilidad de la fuerza de trabajo y una mayor capacidad de reacción de las empresas" (Acosta, 1997: 43). Envió al Congreso un proyecto de ley de flexibilización laboral, para discutirse y aprobarse en un lapso no mayor a cuatro meses. "Tanto la gran empresa, como la mediana y pequeña, son conscientes de que necesitan asumir medidas que les permitan mejorar su productividad y competitividad; mientras los trabajadores saben que deben capacitarse y ser eficientes para mantener su empleo," vaticinaba *El Comercio* de Quito (8/12/1996: A7).

Para los promotores de la convertibilidad, era necesario superar la "confusión" de creer que "el Banco Central, a través de una devaluación, puede hacer competitivos a los productos. Si bien el Banco Central puede hacer que los productos sean transitoriamente más competitivos cuando devalúa, siempre lo hace a costa de reducir el poder adquisitivo de los salarios" (De la Torre, 1997: 2). Con convertibilidad "las fuentes de la competitividad están en la economía real, en la capacidad de incrementar la productividad, en la de reducir costos, mejorar la eficiencia, incorporar tecnología, etc." (De la Torre, 1997: 2).

Pero días más tarde el mismo diario advirtió que "[en] Argentina la convertibilidad elevó el desempleo del 8 al 17,1%. Muchas empresas ecuatorianas admiten no estar listas para competir" (*El Comercio*, 12/12/1996: B1). Y luego informó sobre una reunión de los gremios empresariales en la que "[l]os empresarios ecuatorianos, agrupados en las cámaras de la Producción, aún esperan que no se aplique en el país la convertibilidad monetaria anunciada [...] A pesar de que las Cámaras han manifestado su respaldo a muchas de las propuestas, tienen reservas sobre la convertibilidad. Para Joyce de Ginatta, presidenta de la Cámara anfitriona, si se logran los [demás] cambios del plan, bien puede no ser necesaria [la convertibilidad]" (*El Comercio*, 13/12/1996, A2).

Una cuarta consecuencia del Plan de Convertibilidad habría sido la reactivación de las privatizaciones, incluida la posibilidad de que las empresas financieras privadas gestionen el ahorro previsional del IESS, algo que había merecido la oposición mayoritaria de la ciudadanía cuando Durán Ballén lo consultó mediante plebiscito. La reactivación de las privatizaciones habría servido para alimentar las reservas internacionales del país, como paso intermedio, antes de emplear esos recursos para financiar nuevas inversiones productivas. "En este mismo sentido se inscribió la propuesta de traspasar una parte importante de los fondos de pensiones del IESS al sector financiero privado. [...] Puesto que en nuestro país dicho mercado es controlado por las entidades bancarias, sus beneficios se habrían incrementado también extraordinariamente" (Valencia, 1997: 93). Pero este asunto era más complejo: con la creación del FS la venta de las empresas públicas a inversionistas privados debía servir para alimentar el capital de ese *holding* estatal. Dicho de otra manera: los recursos producto de las privatizaciones no podían acrecer a las reservas internacionales del país para luego financiar nuevas inversiones productivas; debían acrecentar una sola inversión financiera, "lo cual constituyó una sorpresa pues no parecía lógico emprender en un esfuerzo de desinversión en el sector real del sector público que genera beneficios tangibles a la economía, para alimentar un fondo fiduciario que pudiera producir únicamente beneficios especulativos, con mayor o menor riesgo, según el tipo de inversión en que se hubiese planeado colocar dichos recursos" (Valencia, 1997: 92).

Este era uno de los puntos menos claros del Plan. Si en esencia la convertibilidad era un complejo conjunto de reformas sociales cuyo objetivo final era "el 'sinceramiento' y la transparencia del régimen monetario y cambiario, la disciplina a la política de endeudamiento público y la confianza de los agentes en la moneda nacional" (Fernández, 1997: 130) el proceso de privatización iba en sentido contrario, a convertir bienes públicos tangibles y reales en un activo financiero volátil y hasta especulativo.

Con su Plan de Convertibilidad el presidente Bucaram ofreció crear 600 000 plazas de trabajo y redimir de la pobreza a dos millones de personas; incrementar la inversión mediante nuevo endeudamiento

externo, más facilidades para el capital extranjero dispuesto a invertir en minería y en petróleo, menos impuestos para los dueños del capital, aplicación de los fondos del IESS en el sector financiero privado, privatización de Emetel, Inecel y Petroecuador, eliminación del derecho a indemnizaciones por despidos, nuevo sistema de contratación colectiva, prohibición de elevar salarios por ley, creación de un fondo de estabilización petrolera, y nueva promesa de mantener el equilibrio presupuestario (Moncada, 1998: 24-25). La convertibilidad monetaria bajaría las tasas de interés, reduciría la inflación y atraería a la inversión extranjera. "[U]na suerte de culminación de las medidas neoliberales que se han venido ejecutando en el país, aunque desigualmente, durante por lo menos los últimos 15 años" (Moncada, 1998: 26).

La aplicación de este Plan no era una cuestión de simple cálculo hedonista de costo-beneficio, apropiado desde la visión de la "economía pura".[197] Domingo Cavallo consideraba que "en el Ecuador el Estado está altamente influenciado por los principales y más grandes grupos o consorcios económicos, como los grupos Noboa, Isaías-Dassum, Proinco, El Pacífico, Ecuasuiza, Kohn, Eljuri, Correa-Rivadeneira, siendo necesario por lo mismo despojar al aparato estatal de tales influencias y recuperar en su beneficio una autonomía absoluta, es decir, la facultad para que el Estado pueda ejercer una política económica ajena a los intereses de los grupos de poder" (Moncada, 1998: 31). Si "[l]a conducción económica por parte de un Gobierno no puede ser ajena a las presiones e intereses de los principales dueños de la riqueza en el Ecuador" e "[i]maginarse lo contrario equivaldría a creer que en el Ecuador podríamos funcionar sin la ley de la gravedad" (Moncada, 1998: 16), ¿cómo podría explicarse un plan de convertibilidad ideado, impulsado y conducido por un Gobierno en el que a sus más prestantes funcionarios hubiera perjudicado su aplicación? Buena parte del sistema financiero, todas las casas de cambio, toda persona relacionada con el gasto público (en especial los contratistas del Estado), los trabajadores en relación de dependencia y los exportadores no querían la convertibilidad. Por

197 Puntualización de De la Torre en julio de 1997, cuando Fabián Alarcón ya había reemplazado a Bucaram.

el contrario, otros grupos económicos, en especial los importadores, habrían deseado la convertibilidad. Nicolás Espinosa, presidente de la Cámara de Comercio de Quito, veía en ella la continuación y ratificación del programa de Durán Ballén (modernización, reducción y reforma del Estado, reforma monetaria y tributaria): "...todo esto el país ha venido reclamando para crecer" (*El Comercio*, 3/12/1996: B6).

En un acto inédito en la historia económica del país, los empresarios y los obreros publicaron un comunicado conjunto en el que reiteraban "su oposición a la convertibilidad, a la creación de nuevos tributos, a los cambios laborales que permitan la arbitrariedad y el aumento del desempleo, a modificaciones del sistema financiero y crediticio..." y observaban las "inquietantes formas de corrupción administrativa y conflictos internos en los altos estratos del poder y la crispación reinante en todos los niveles de la administración, la cual ha obligado a la separación del gabinete de la Ministra del Trabajo" (*El Comercio*, 1/12/1996: C1). La crispación en los ámbitos burocráticos invadió con rapidez al resto de la sociedad. Abdalá se quedó solo y la oposición, conformada por el PSC, ID, DP, MPD y Nuevo País, exigió un congreso extra para tratar la reforma tributaria que era parte del Plan de Convertibilidad. El PRE y el FRA se opusieron y propusieron tratar las reformas económicas urgentes en el plenario de las comisiones legislativas (*El Comercio*, 3/12/1996: A2).

En enero de 1997 la oposición al Plan se transformó en oposición abierta a Bucaram. El 25 de enero el comando de las FF. AA. se reunió con el presidente para informarle sobre el rápido crecimiento de la hostilidad ciudadana, que era una reacción contra el Plan de Convertibilidad tanto como un rechazo general a la corrupción, al nepotismo y a la arrogancia de sus más cercanos colaboradores (Gerlach, 2002: 92). El Frente Patriótico (Coordinadora de Movimientos Sociales, FUT y Frente Popular) exigió enjuiciar al presidente de la República, realizar una convocatoria a asamblea constituyente y llamar a elecciones generales.

El diputado socialcristiano Álvaro Pérez advirtió que si no se escucha al pueblo, "el Congreso tiene que asumir esta responsabilidad histórica de atenderlo" (*El Comercio*, 1/2/1997: A2). En Cuenca

el embajador estadounidense Leslie Alexander denunció "la ola de corrupción que atraviesa a toda la administración".[198] El 2 de febrero la vicepresidenta Arteaga declaró que nunca había sido consultada sobre las medidas económicas, que estaba muy preocupada por la corrupción, que no estaba de acuerdo con la convertibilidad y que el viaje de Bucaram al Perú había sido una humillación nacional (Gerlach, 2002: 94).[199]

El paro nacional comenzó dos días antes de lo anunciado; el transporte pesado dejó de trabajar, mientras que en la Catedral de Quito el Frente Patriótico exigía la destitución del presidente. Bucaram creyó que se trataba de otra de tantas reacciones al ajuste macroeconómico (Gerlach, 2002: 92), pero luego ofreció renovar el 60% de su gabinete y anunció que el PRE se uniría al paro por considerarlo legítimo, pero manipulado por algunos políticos (*El Comercio*, 3/2/1997: A1). La oposición acordó "impulsar una reforma política que será la labor de un Gobierno constitucional de transición". El 4 de febrero Bucaram trató de dar marcha atrás, por medio del ministro Concha, anunciando que el cilindro de gas de uso doméstico bajaría de 10 000 sucres a 6000, lo que enardeció más los ánimos de la gente. Los medios de comunicación jugaron un rol decisivo. Desde la campaña electoral habían protagonizado un "carga montón" en contra de Bucaram (De la Torre, 2003: 328). *El Comercio* tituló "Protestas: inventese su fórmula pero dígale no a la violencia" a un artículo a doble página de su edición del domingo 2 de febrero, en la que además fue entrevistado el intelectual Jorgenrique Adoum, para quien las acciones de hecho parecían la única alternativa:

> [...] el presidente habla de diálogo y, en un solo monólogo, insulta y calumnia a quienes debieron haber sido interlocutores. Hace ofrecimientos y promesas y a renglón seguido se contradice. ¿Cómo sumarse a un engaño más si es incapaz de revisar su posición y sus ofensas contra el

198 Alexander y el general Wesley Clark, jefe del Comando Sur de EE. UU., se habían reunido con el jefe del Comando Conjunto de las FF. AA. Paco Moncayo, y otros líderes militares para discutir sobre la rampante corrupción del Gobierno de Bucaram (Gerlach, 2002: 90).

199 El 13 de enero de 1998 Abdalá Bucaram fue el primer presidente ecuatoriano en visitar el Perú. El motivo oficial de la visita fue la suscripción de cuatro convenios de cooperación; el motivo real era encauzar un acuerdo definitivo de solución para el diferendo limítrofe.

> pueblo? Sabido es que se puede cambiar de carácter y no de temperamento. No veo de qué concertación es de la que se habla (*El Comercio*, 2/2/1997: C9).

El 5 de febrero la gente se reveló en contra de la corrupción, del nepotismo, de la prepotencia de los Bucaram y también por "haberle pedido perdón al Perú" (Saad, 1997: 72). Pero sobre todo contra la convertibilidad: "El 5 y 6 de febrero de 1997, 5 meses antes de que pueda arrancarse con el sistema monetario cambiario de convertibilidad, el pueblo, confundido con la oligarquía, salió masivamente a las calles" (Carrasco, 2000: 47-48). El ministro Concha anunció una nueva reducción del gas doméstico, esta vez a 2900 sucres (el precio vigente antes del Plan). A media tarde los manifestantes llegaron al Congreso y los dirigentes del FUT se quejaban de que los políticos, que habían conformado una "Asamblea de Quito", estaban tratando de apoderarse del paro. En todo el país dos millones de manifestante pidieron la renuncia de Bucaram (*El Comercio*, 6/2/1997: A1). La Conaie y la Coordinadora de Movimientos Sociales obligaron a cerrar bancos, fábricas y mercados, y paralizaron el transporte en la vía Panamericana. En Guayaquil, el alcalde Febres Cordero presionó a las cámaras de comercio e industrias, todavía dubitativas, a unirse al paro. La vicepresidenta Arteaga denunció que Alarcón (presidente de la función Legislativa) fraguaba un golpe de Estado. Alarcón clausuró el congreso extraordinario y convocó a uno nuevo, para "analizar la actual crisis política".

> Y de pronto, sin que la masa se dé cuenta exactamente del momento en que ello ocurre, el movimiento ha quedado *en manos* del Congreso.
>
> Los más hábiles de los parlamentarios no pierden la oportunidad de mostrarse, incluso, paternalistas con el pueblo y afirmar que ellos, los *padres de la patria*, han aceptado las demandas callejeras y van a proceder, si conforman mayoría suficiente, y siempre respetando las normas constitucionales, a estudiar la posibilidad de responder a las aspiraciones populares.
>
> ¡Ya está!
>
> El cambio se ha producido. Era inevitable que en algún momento pasara la iniciativa de esta buena gente de gremios, colegios profesionales,

> sindicatos y asociaciones escuela a *esa gente* (que hubiese dicho Abdalá) de los partidos, los pactos, los amarres y las componendas.
>
> Siempre pasa lo mismo.
>
> Y, sin embargo, uno siempre se sorprende.
>
> Nos lo tenemos merecido (Saad, 1997: 128).

El 6 de febrero Arteaga recordó en televisión que Bucaram y Alarcón eran demasiado cercanos, pues el primero había apoyado al segundo en su elección para presidente del Congreso, y que durante los seis meses de Gobierno habían formado un "dúo harmonioso y compatible" (Gerlach, 2002: 97).

El 7 de febrero Ecuador amaneció con tres presidentes: Bucaram, resistiéndose a renunciar; Alarcón, nombrado por el Congreso para remplazarlo; y Arteaga, alegando que su condición de vicepresidenta la habilitaba para suceder al presidente (Gerlach, 2002: 99). 44 diputados, sin tramitar el pedido de juicio político inicial de los movimientos sociales, declararon vacante la presidencia de la República y nombraron como interino a Fabián Alarcón (34 diputados votaron en contra y 2 se abstuvieron). Votaron a favor de Alarcón 24 socialcristianos, 8 diputados de la DP, 6 de Nuevo País, 2 de la ID, 2 del MPD, y 2 del FRA (Gerlach, 2002: 98). El perjudicado denunció que muchos diputados vendieron sus votos, que un "intermediario" había contado que mientras el PSC ofrecía pagar 500 000 dólares por voto, el apoyo a Bucaram se cotizaba en 750 000 dólares. Estas denuncias "fueron negadas y no sostenidas" (Gerlach, 2002: 98).

El complot del Congreso contra Bucaram fue facilitado por los movimientos de izquierda que en los alrededores del palacio legislativo se batieron a pedradas contra los simpatizantes del PRE y, en su interior, por el bloqueo a la reacción de los diputados del partido de Gobierno, a cargo de un grupo de paracaidistas venido de Quevedo, que incluso desalojó por la fuerza al general Frank Vargas, ministro de Gobierno de Bucaram (*El Comercio*, 7/2/1997: A3).

Para "declarar la incapacidad mental para gobernar de Bucaram al tenor del literal d) del artículo 100 de la Constitución y el cese de funciones como Presidente de la República", el Congreso invocó

"los sucesos que paralizan a la Nación, provocados por la bochornosa conducta del Presidente Bucaram, que reiteradamente viola la Constitución, atropella a la sociedad, agrede a la prensa, utiliza a las FF. AA. en actos extraños a sus funciones, protagoniza actividades artísticas, musicales y deportivas y ha montado una red de familiares y allegados corrupta que azota al país". Y, acto seguido, "en aplicación del inciso 2.do del artículo 1 de la Constitución, y en uso de esas atribuciones", designó a Alarcón "presidente constitucional interino" (*El Comercio*, 7/2/1997: A.3). Los complotados aprovecharon para, en forma sumaria, cesar en sus cargos al contralor, procurador general del Estado, fiscal general, superintendentes de bancos, compañías y telecomunicaciones, y a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, lo que da luces sobre el verdadero carácter de la destitución de Bucaram.

El 8 de febrero renunció el ministro de Defensa y lo remplazó, de hecho, el general Paco Moncayo (Gerlach, 2002: 102). Al día siguiente –domingo– Rosalía Arteaga se proclamó presidenta; Alarcón mantuvo su opción gracias al respaldo del PSC, la DP y la ID, y Arteaga no pudo mantener la suya cuando estos tres partidos consolidaron el respaldo de los empresarios.

> La oposición [...] fue rápida y furiosa. La comunidad empresarial estuvo entre las primeras en responder con un fuerte comunicado. Las cámaras de Comercio e Industrias estaban conmocionadas por la intención de Arteaga de permanecer en la presidencia violando su obligación primordial de observar las resoluciones del Congreso. Los diputados eran los depositarios más legítimos del voto popular, y ellos ya se habían pronunciado a favor de Alarcón (Gerlach, 2002: 106).

El respaldo del embajador estadounidense no fue suficiente. La oligarquía triunfante no iba a permitir que Arteaga permaneciera a la cabeza del Ejecutivo y la oligarquía perdedora hizo un último esfuerzo: Claudia, la hermana de Rosalía, habría recibido una llamada telefónica del "millonario Luis Noboa, quien ofreció poner a su disposición cualquier cantidad de dinero para combatir la elección de Alarcón en el Congreso" (Gerlach, 2002: 106).[200]

200 Es de suponer que Gerlach en realidad se refiere a otro Noboa, pue Luis Noboa Naranjo falleció el 28 de abril de 1994.

"[R]esulta impúdico, antidemocrático y anticonstitucional y gravemente irresponsable el manifiesto intento de usurpar el poder del Estado sin respaldo popular y jurídico", declaró iracundo el diputado socialcristiano Heinz Moeller. El martes 11 de febrero, 10 minutos antes de las 10 de la noche, con el voto de 57 diputados de 65 presentes en el Congreso (solo asistieron 4 de los 19 diputados del PRE), Alarcón fue elegido por segunda vez presidente interino. Votaron por Alarcón 24 socialcristianos, 6 diputados de la DP, 6 de Nuevo País, 3 de la ID, 2 del MPD, 2 del PC, 1 del FRA, 1 del PL, 1 independiente y 1 del PRE.

"Bucaram no inventó ningún pecado nuevo. Solo los llevó todos al extremo", comentó Pedro Saad. Corrupción en las aduanas siempre hubo; igual compra de conciencias en el Congreso, practicada por los Gobiernos de Febres Cordero, Durán Ballén y Dahik; lo mismo que nepotismo. "Lo que hizo fue empeorarlo todo" (Saad, 1997: 140-141). Bucaram probó que la estructura jurídico institucional ideada en 1978 no pudo consolidar un sistema de dominación política "racional y moderno" (De la Torre, 2003: 331). El "relativo" fracaso de este intento demostró que no era posible arraigar partidos ideológicos que representen intereses de clase "sin antes constatar cómo se dan los mecanismos de participación popular y de acceso a los recursos estatales [...] a través del paternalismo, del clientelismo y del patronazgo, y no con la lucha ideológica partidista" (De la Torre, 2003: 331).[201] Bucaram llevó al límite a ese sistema político, es decir, ejerció "en las prácticas, conductas y procedimientos que habían venido desarrollándose desde el retorno al régimen democrático [...] el máximo grado de tensión que podían soportar" (Pachano, 1997: 242). Su triunfo político significó la negación de las versiones modernizantes de los Gobiernos anteriores: en 1988, del progresismo de la ID; en 1992, de la racionalidad aperturista y del fin de las políticas redistributivas de Dahik; y en 1996, del "candidato de las mil respuestas renovadoras", Jaime Nebot. A todos ellos se oponía, obstinadamente, "la 'irracionalidad' del suburbio y de la Bahía de

201 El PRE tenía una organización política basada en redes clientelares, como también la tenía el PSC. Desde 1978, de una u otra forma, las "maneras de hacer política" ecuatorianas habrían tenido fuertes rasgos populistas (Pachano, 1997: 233-234 y 242).

Guayaquil" (De la Torre, 2003: 333). Esta oposición entre modernización neoconservadora y rechazo a esa racionalidad emergente ya se expresó, en forma cínica, en la campaña electoral de 1988, en grafitis como "Te odio, Bucaram, por obligarme a votar por Borja" (Pachano, 1997: 247).

El Plan de Convertibilidad actuó durante varios meses como un placebo social, anulado con el derrocamiento de Bucaram. La prioridad del nuevo escenario político era legitimar el interinato con una consulta popular y la cautelosa preparación de una nueva asamblea constituyente. Se dejaron "intocados los factores más profundos determinantes de la grave crisis en la que se desenvuelve el país" (Moncada, 1998: 38).

Más todavía, cabe preguntar si en algún momento hubo alguna intención real de asumir una regla monetaria estricta, dadas las condiciones político-económicas y financieras del país al finalizar 1996. "Al dar a conocer con siete meses de anticipación lo que Menem no hizo público sino la noche anterior, Bucaram se puso la soga al cuello. 'Una convertibilidad no se avisa, se aplica y luego se la controla'. Así rezaba la receta que Cavallo recomendaba por interno. Pero nadie le hizo caso, o más bien Bucaram no le hizo caso" (*El Comercio*, 9/2/1997: C1).

Dicho en el lenguaje de la macroeconomía ortodoxa, Bucaram exacerbó "la inestabilidad de las relaciones cuantitativas que conectan los instrumentos de política con los objetivos". Al anticipar que cambiarían las reglas monetarias y cambiarias, regaló a los agentes económicos la información que requerían para modificar su comportamiento y realizar acciones suficientes para anular los objetivos buscados por la autoridad pública.[202]

202 Esta es la "crítica de Lucas", según la cual las medidas de política macroeconómica pierden toda, o gran parte de su eficacia, si son anticipadas y conocidas por los agentes económicos a quienes deberían afectar. Fue expresada por primera vez por Robert Lucas Jr. en "Econometric Policy Evaluation: A Critique" en *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* n.° 1, 1976, citado por Sachs y Larraín (1994: 601-604). Pero, ¿cómo se hubiera podido evitar que los agentes económicos, sobre todo los banqueros, conozcan el plan antes de ponerlo en práctica, si sus más conspicuos representantes eran miembros del equipo de Gobierno que trabajaba con Cavallo y su fundación?

Este error "técnico" fue causa necesaria, pero no suficiente, del fracaso del Plan de Convertibilidad. En 1997, el sistema político inaugurado en 1979, que sirvió de plataforma para ejecutar los ajustes macroeconómicos de 1982-83, 1984, 1988 y 1992, ya mostraba un grave desgaste. A partir de Bucaram, las instituciones de ese sistema procesaron con creciente dificultad los intereses de los diversos sectores sociales, entre otras razones porque adolecían de una fuerte erosión de su legitimidad. En opinión de Pachano, "los partidos políticos, el Congreso Nacional, los organismos locales y provinciales, el sistema judicial y las instancias del Ejecutivo han sufrido grave deterioro en los últimos años..." (1997: 237). En esta coyuntura, el ajuste de Bucaram que, a diferencia de los cuatro ajustes anteriores demandaba la aprobación del poder Legislativo, se hizo inviable también políticamente, pues para implementar la convertibilidad se debía contar con la aquiescencia de un Congreso en el cual la oposición tenía al menos 65% de los votos.

El resquebrajamiento de la capacidad hegemónica de la oligarquía agroexportadora guayaquileña también contribuyó a precipitar la inoperancia del sistema político. Luis Noboa Naranjo falleció en Nueva York el 28 de abril de 1994 y con él terminó el efecto aglutinador que durante varias décadas había ejercido sobre la oligarquía guayaquileña, servida del PSC como su brazo político. Su hijo Álvaro prefirió marcar distancias con el partido de Febres Cordero y financiar la campaña del PRE, "expresión de sectores sociales emergentes [...] de estratos empresariales surgidos al amparo de una audaz combinación de actividades lícitas e ilícitas" (Pachano, 1997: 238; desde otra perspectiva, también Gerlach, 2003: 120), portador de los intereses "de algo parecido a lo que en Bolivia se ha denominado la burguesía chola" u "oligarquía plebeya" (Pachano, 1997: 241 y 256). Con la muerte de Noboa Naranjo la oligarquía porteña se dividió entre "patricios" y "turcos". Esto contribuye a explicar cómo fue posible que la convertibilidad ocupara espacio en un gabinete lleno de banqueros y exportadores, pero también lleno de importadores conocidos por su empatía con un sistema aduanero corrupto e ineficiente.

5.2. Dos fenómenos superpuestos: El Niño y la "reforma" constitucional

En los años finales del siglo xx la política económica se enfocó en objetivos específicos, por medio de acciones definidas y ejecutadas en el corto plazo. La estabilidad como meta macroeconómica se hizo inalcanzable. No obstante, se implementaron varios cambios institucionales hacia la reprimarización y apertura de la economía. La consulta popular de 25 de mayo de 1997 convalidó el interinato de Alarcón hasta agosto de 1998 y 59% de los votantes estuvo de acuerdo con reformar la Constitución de 1978. Para el BCE, de todo esto quedó "una notoria pérdida de credibilidad de los agentes económicos y un deterioro de la imagen internacional del país" (BCE, 1998: *i*). El interinato "carecía de programa y solo poseía los objetivos generales impuestos por las circunstancias. A decir del Gobierno: investigación de la corrupción, reforma política, definición de la modernización y negociación con Perú" (Sierra y Padilla, 1997: 276).

La inestabilidad frenó la economía, pero el BCE pudo ejercer una política monetaria prudente. Decidió implementar un programa de estabilización que se aplicaría entre marzo de 1997 y julio de 1998, con varios objetivos: reactivación de la economía, saneamiento fiscal, reducción de la inflación y de las tasas de interés reales y evolución controlada del tipo de cambio para fortalecer la posición externa del país (BCE, 1998: 11). Con un perfil político menos significativo, dadas las limitaciones del interinato, este programa se encuadraba dentro de los lineamientos generales del *EMBP*, pero no tenía el alcance de los cuatro programas de ajuste anteriores.

En 1997 la recuperación económica de la región se intensificó y en Ecuador el PIB creció 3,4%, gracias a las condiciones relativamente normales prevalecientes en la segunda mitad del año. Mientras la región latinoamericana parecía dejar atrás los problemas suscitados por los cambios estructurales requeridos por el régimen de acumulación flexible, Ecuador seguía entrampado en controlar los desequilibrios de corto plazo. La absorción interna creció 4,4%, pero se mantuvo dentro de lo que se podría considerar parámetros prudentes según el *EMBP*, en 87,8% del PIB. El desempleo se redujo a 9,2%, al igual que

el subempleo, a 40,4% (BCE, 1998: 13). Pero el salario real cayó 4,5% debido al rebrote de la inflación, que cerró el año en 30,7%.

El tipo de cambio promedió los 4000 sucres por dólar, con una devaluación anual de 26%, lo que permitió controlar la inflación pero no evitó el retraso del tipo de cambio real (BCE, Memoria Anual, *iii*). Esto alentó el crecimiento de las importaciones, en especial de comestibles (medidas en dólares corrientes). Las exportaciones crecieron 7,4%, gracias a la expansión de las no petroleras, de 18,6%, mientras que el valor de las exportaciones petroleras se contrajo 12,3%. Estos resultados, más un deterioro de 309 millones en la balanza de servicios, provocaron un saldo negativo en cuenta corriente de 714 millones de dólares, equivalente a 3,6% del PIB.

Según el ministerio de Finanzas, el 5 de febrero de 1997 el déficit fiscal había llegado a 6,9% del PIB, por lo que durante el resto del año la política fiscal se orientó a mejorar la recaudación de ingresos y a restringir los gastos. Esto permitió al final del año reducir el déficit a 2,5% del PIB, cifra que pudo ser menor si en la parte final del año no hubiese surgido la necesidad de reprogramar gastos para enfrentar los efectos destructivos de El Niño.

El impuesto a la renta se redujo de 25% a 20%, se eliminó el impuesto del 8% a los rendimientos financieros, disminuyó la cobertura y tarifas del ICE, y se incrementaron en forma temporal los aranceles de importación... y los ingresos no petroleros crecieron de 13,6% del PIB en 1996 a 15,8% del PIB en 1997, en especial el IVA (3,9% del PIB), los aranceles (2,1% del PIB, con un crecimiento de 115% respecto de 1996) y el impuesto a la renta (2% del PIB, el volumen relativo más alto de la década). Estos inesperados resultados habrían sido la consecuencia del "incremento de la eficiencia de las recaudaciones tributarias, mejorando así el nivel de la carga tributaria de 7,1% en 1996 a 9,2% del PIB en 1997" (BCE, 1998: 62).

Petroecuador detuvo la inversión en pozos petroleros, torres de perforación y la construcción de un nuevo oleoducto. Inecel entró en proceso de liquidación, se incrementó peligrosamente la deuda de Emelec con el Estado, pero se mantuvieron los subsidios a la electricidad. El incremento de las tarifas de telecomunicaciones produjo

un superávit operacional cercano a los 160 millones de dólares en la empresa estatal de telecomunicaciones y la concesión de telefonía celular generó recursos por 100 millones de dólares que se depositaron en el Fondo de Solidaridad (BCE, 1998: 63).

Por medio de la Ley n.° 41 (13/11/1997), se creó el Servicio de Rentas Internas (SRI), como entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, jurisdicción nacional y sede principal en Quito. La disposición transitoria primera de esta ley dispuso que el SRI iniciaría sus actividades el 1 de enero de 1998, fecha en la cual debía desaparecer la Dirección General de Rentas, entidad renombrada por la corrupción de sus funcionarios.[203]

También se promulgó la Ley n.° 12, de Comercio Exterior e Inversiones, LEXI (9/6/1997), que creó el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Comexi) presidido por el presidente de la República (o su delegado) y por otros diez miembros: cinco ministros de Estado y cinco representantes de los sectores productivos (Fedexpor, Federación Nacional de Cámaras de Industrias, de Comercio y de Agricultura, y un delegado de los sectores agropecuario, acuacultor y pesquero de productos de exportación). El Comexi debía determinar las políticas de comercio exterior "en concordancia con el principio de libre comercio, el entorno del comercio mundial, los compromisos internacionales asumidos por el país en estas materias, el programa macroeconómico, y con los planes de desarrollo del país, general y sectorial"; expedir las normas de comercio exterior (en especial aranceles y procedimientos aduaneros); y proponer las "ternas de candidatos para ocupar las funciones del servicio comercial en el exterior" que debían ser nombrados por el Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca.

Para promover las exportaciones e inversiones la LEXI creó el "Sistema Ecuatoriano de Promoción Externa", integrado por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones, Corpei,

203 La transitoria segunda de la Ley n.° 41 dispuso que los funcionarios de la Dirección General de Rentas que no sean incorporados al SRI recibirían una indemnización de 10 millones de sucres y una liquidación que no podía exceder de los 160 millones de sucres. En total, un máximo de unos 45 000 dólares (al tipo de cambio de compra en el mercado libre, de febrero de 1998).

y el Servicio Comercial, "mediante su representación en aquellas ciudades que ameriten funciones de negociación en política comercial y la colaboración del Servicio Exterior, por medio de sus Embajadas o Misiones Diplomáticas". La Corpei, persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro con domicilio principal en Guayaquil, estaba dirigida por delegados de tres ministerios (Comercio Exterior, Industrialización y Pesca; Relaciones Exteriores; y Agricultura y Ganadería), el gerente de la CFN, y siete delegados del sector privado (Fedexpor, de las federaciones nacionales de cámaras, Junta Nacional de Defensa del Artesano, de los productores agrícolas de la sierra y el oriente, y de la Cámara Nacional de Acuacultura y Pesquería). Sus recursos provenían de aportes del Estado, fondos no reembolsables de organismos internacionales, recursos para la promoción de programas sectoriales de promoción, legados o donaciones y "cuotas redimibles del 1.5 por mil (uno punto cinco por mil) sobre el valor FOB de las exportaciones del sector privado [...]; del 0.50 por mil (cero punto cincuenta por mil) del valor FOB de las exportaciones de petróleo y sus derivados, y del 0.25 por mil (cero punto veinticinco por mil) sobre el valor FOB de toda importación" (art. 22).

El 0.5 por mil del valor FOB de las exportaciones de petróleo y sus derivados se convirtió en el principal ingreso de la Corpei. Este era uno de tantos otros ejemplos de la influencia que podían ejercer grupos de presión –en este caso los exportadores de productos tradicionales– para asegurar ingresos públicos, por fuera del presupuesto fiscal. Al final de la década de 1990, más del 50% de los ingresos totales del Estado estaban preasignados, lo que evidencia el nulo avance de las reformas estructurales en el ámbito de los gastos fiscales (Jácome, 2004: 8). Mientras que en el ámbito de los ingresos la creación del SRI constituyó un significativo cambio hacia la eficiencia recaudatoria.

Cuando la reforma del Estado involucraba al capital extranjero, surgían dificultades aparentemente insalvables. En marzo de 1997 la empresa pública de telecomunicaciones, Emetel, fue escindida en Andinatel y Pacifictel, para permitir la participación de operadores extranjeros. En octubre de ese año, con un precio base de 1824 millones de dólares, se abrió un concurso público para privatizar 35% del paquete accionario, que fracasó el 14 de noviembre de 1997. El

año siguiente fracasó otro concurso, por consecuencia de las disputas que tras bastidores generaba la privatización de este sector entre varios grupos empresariales, como se hizo evidente con la denuncia por intromisión, de la Cámara de Comercio de Quito, en contra de Francisco Swett (PSC), por entonces presidente de la Junta Monetaria (*El Comercio*, 16/5/1998: B9).

Ya reintegrado en los circuitos financieros internacionales, en 1997 Ecuador pudo emitir por primera vez eurobonos con vencimientos en 2002 y 2004, lo que permitió la primera recompra de bonos Brady. La deuda externa subió a 15 099,2 millones de dólares y no se pudo renegociar la deuda con el Club de París, debido a que el interinato no pudo adoptar nuevas medidas de ajuste. La opinión institucional del BCE sobre estos problemas, expresada en la Memoria Anual de 1997, parecía tratar de recuperar la autoridad con la que quince años atrás había interpelado a la industrialización dirigida por el Estado. Al evaluar el desempeño de ese año intentó alertar al país sobre los peligros más apremiantes que se cernían sobre el frágil proceso de ajuste ecuatoriano. Con este propósito incorporó dos análisis: uno sobre el proceso de sustitución monetaria y otro sobre el impacto de los "*shocks* exógenos" (eventos naturales, modificaciones del gasto público o de la oferta real de dinero) en el crecimiento del PIB.

El BCE identificó cuatro eventos exógenos ocurridos entre 1972 y 1996, de los cuales solo el incremento del volumen y precio del petróleo de exportación en la década de 1970 tuvo efectos positivos. Los otros tres habían impactado en forma negativa en la trayectoria de crecimiento de corto y largo plazo de la economía ecuatoriana.[204] La primera conclusión era que la "formación económica del Ecuador" se caracterizaba por una "marcada vulnerabilidad frente a los factores exógenos [...] que han sido causantes en muchas ocasiones de inestabilidad macroeconómica" (BCE, 1998: 125).

204 La guerra con el Perú, la crisis de la deuda externa, la reducción de los precios del petróleo y las inundaciones provocadas por El Niño, entre 1981 y 1983; las reducciones de los precios del petróleo y la interrupción de su exportación por el terremoto, entre 1985 y 1988; y la guerra con el Perú en 1995, la crisis política iniciada con el juicio a Dahik y la fuga de capitales (BCE, 1998: 102).

Según los técnicos del BCE, en ausencia de eventos exógenos, la tasa estable de crecimiento anual de la economía ecuatoriana, o "tendencia de largo plazo", era de 4,35% anual. Pero si se consideraba solo las últimas dos décadas, en la que se presentaron *shocks* negativos, "se observa que la tasa de crecimiento promedio de la economía ha sido tan solo de 2.6%" (BCE, 1998: 125). Se sugería, en consecuencia, establecer políticas estructurales, de largo plazo, cuya implementación estaba fuera de las competencias del BCE: diversificación de los mercados, flexibilización del mercado laboral, desarrollo tecnológico, fomento a la inversión productiva y fortalecimiento institucional y, adicionalmente, "un entorno político que viabilice la aplicación de las reformas económicas requeridas" (BCE, 1998: 126).

Las recomendaciones del BCE no eran gratuitas. Cuando se publicó la Memoria Anual de 1997 (en los primeros meses de 1998), una vez más El Niño se ensañaba en la costa ecuatoriana. Durante ocho meses provocó desajustes climáticos, pérdidas de vidas humanas y desastres en toda la zona de influencia. Según la Cepal, este evento climático recurrente solo era equiparable "al ocurrido a mediados del siglo XVI, que en apariencia generó grandes cambios en la situación de todo el continente" (Cepal, 1998: 10). El estado de emergencia se declaró el 2 de julio de 1997 y el 13 de octubre se creó la Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para Afrontar el Fenómeno El Niño (Copefen). La falta de recursos obligó a recurrir al Banco Mundial, al BID y a la CAF.

La Dirección Nacional de Defensa Civil registró 10 225 viviendas afectadas y 5039 destruidas, en prácticamente todas las provincias del país. Esto originó inesperados flujos migratorios internos. En la vía Perimetral de Guayaquil, 18 km cuadrados fueron ocupados por desplazados de otros lugares de la costa. Manta, Montecristi, Chone y Portoviejo también recibieron refugiados de otros lugares. La capacidad de respuesta del sector público también se vio afectada: 34 hospitales, 12 centros de salud, 45 subcentros y un número no determinado de puestos de salud fueron dañados por las lluvias, inundaciones y deslizamientos. Los equipos médicos y electrógenos de 16 hospitales, dos centros y cuatro subcentros de salud fueron estropeados (MSP y OPS, 2000: 189). El monto de los daños se estimó en

2869 millones de dólares (14,3% del PIB de 1998), de los cuales 27% fueron considerados daños directos y 73% indirectos (tabla 5.1). La evaluación de los perjuicios de este evento fue cuatro veces más alta que la de los ocurridos en 1982-83 debido a que en 1997-98 la zona afectada tenía una mayor concentración de capital y de población (MSP y OPS, 2000: 182).

Tabla 5.1.
El Niño: resumen de daños ocasionados, 1997-1998 (millones de dólares)

	Daños totales	Daños directos	Daños indirectos	Componente de importación y exportación
Total nacional	2869,3	783,2	2086,1	569,4
Sectores sociales	192,2	63,1	129,1	29,2
Vivienda	152,6	43,4	109,2	17,1
Salud	19,5	4,2	15,3	6,7
Educación	20,1	15,5	4,6	5,4
Pérdida de ingresos	17,8		17,8	
Infraestructura	830,3	123,3	707,0	80,2
Agua y alcantarillado	16,7		11,2	9,6
Energía y electricidad	19,0	15,7	3,2	15,8
Transporte y telecomunicaciones	786,8	99,1	687,7	53,2
Infraestructura urbana	7,8	3,0	4,8	1,6
Sectores productivos	1515,7	596,8	918,9	483,8
Agropecuario y pesca	1243,7	547,7	696,0	388,8
Industria, comercio y turismo	272,0	49,1	222,9	95,2
Otros*	331,1		331,1	66,2

* Gastos de emergencia, prevención y mitigación.
Fuente: Ecuador: Evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño 1997-1998 (Cepal, 1998).

Los sistemas de suministro de agua, alcantarillado sanitario y desagües pluviales sufrieron más daños de lo esperado. Desde 1991 la modernización había promovido la descentralización de algunos servicios de salud hacia los municipios, sin que estos tuvieran la capacidad para asumir tales funciones, ni los fundamentos legales apropiados para imponer a los usuarios las tarifas adecuadas correspondientes a

esos servicios, por lo que esa infraestructura se encontraba sin mantenimiento. En varios centros urbanos de Esmeraldas, Portoviejo, Manta, Chone, Bahía de Caráquez y Guayaquil los servicios de agua potable afectados dejaron de operar durante semanas e incluso meses.[205] La modernización provocó indirectamente que los daños a la infraestructura sanitaria se abultaran hasta alcanzar los 17 millones de dólares. El fenómeno dañó severamente 782 escuelas, 1430 sufrieron averías de distinto grado y otras 129 no eran susceptibles de reconstrucción porque habían sido construidas en terrenos no aptos para soportar lluvias de la intensidad de las ocurridas durante el fenómeno (Cepal, 1998: 25).

Unos 2547 km de carreteras principales, 5975 km de vías secundarias y 2935 km de vías de tercer orden, así como muchos de sus puentes, sufrieron daños directos e indirectos estimados en 785,8 millones de dólares. Como había ocurrido con la infraestructura sanitaria, el ajuste macroeconómico también había limitado el financiamiento para el mantenimiento de la infraestructura vial, por lo que los daños fueron mucho más severos de lo que pudieron ser (Cepal, 1998: 32). El deterioro vial provocó incrementos de costos de transporte que impactaron en la evolución de los precios para el consumo.

El 60% de la población ecuatoriana se vio afectada, en especial los habitantes de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos El Oro y Azuay (cerca de 40% del territorio del país, con una población de 6,7 millones de habitantes, de los cuales 70% residían en áreas urbanas). Hasta el 11 de junio de 1998 las autoridades prestaron atención preferente a 88 590 personas afectadas (Cepal, 1998: 14). Entre octubre de 1997 y junio de 1998 fallecieron 292 personas por causas relacionadas con El Niño, desaparecieron otras 40 y 162 resultaron heridas. Los más afectados fueron pequeños propietarios y jornaleros de las zonas rurales. El deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas afectadas fue severo. Entre 1996 y 1998 los casos registrados de malaria se incrementaron 63% y los de

205 En Bahía de Caráquez la situación se complicó por dos terremotos de magnitud 5,7 y 7,1 en la escala de Richter que cobraron tres víctimas mortales, 69 heridos, 2909 personas afectadas y 1240 damnificados (MSP y OPS, 2000: 227).

cólera 253%. En los nueve primeros meses de 1998 se reportaron 338 casos de leptospirosis (MSP y OPS, 2000: 198-216).

En el sector productivo "[l]as pérdidas de producción habrían alcanzado un total de 1421 millones [de dólares], siendo principalmente afectados los sectores agropecuario y de pesca" (BCE, 1999: 27). Los daños causados también impactaron negativamente sobre la cuenta corriente, en unos 721 millones de dólares, resultante de la combinación de una cantidad mayor de importaciones con una menor de exportaciones, de 420 millones y 300 millones de dólares, respectivamente. "Sin duda, el efecto más grande se concentró en los sectores productivos (1198 millones [de dólares] o 45%) y en la infraestructura (836 millones [de dólares] o 32%). Sin embargo, en términos cualitativos, los gastos de los sectores sociales, los cuales ascendieron a 192 millones [de dólares] o 7%, son más importantes porque han incidido de forma más negativa en los grupos de población de menores ingresos y de mayor vulnerabilidad" (MSP y OPS, 2000: 184).[206]

La producción perdida equivalió a cerca de 8% del PIB y las pérdidas de capital fijo representaron 7% de la formación bruta de capital fijo nacional. La reconstrucción de los acervos destruidos sería más cara que su simple reposición contable, debido a que los costos unitarios de reposición estaban en constante crecimiento por causa de la inflación. Según una primera evaluación, Ecuador debía invertir unos 2200 millones de dólares para reconstruir todos los daños causados por el fenómeno, equivalentes a cerca de la mitad del monto de formación bruta de capital fijo anual de esos años, por lo que la reconstrucción bien podría tardar al menos cuatro años (MSP y OPS, 2000: 186).

Para complicar la situación, en 1998 el precio promedio del crudo ecuatoriano descendió a 9,2 dólares por barril (40,3% menos que en 1997) y el volumen exportado se redujo 6,1%, debido a la necesidad

206 En junio de 1997 información preliminar daba cuenta de la destrucción de 5000 hectáreas de caña de azúcar, 27 000 hectáreas de banano, 10 000 hectáreas de cacao; en la provincia de Manabí se perdieron todos los cultivos de ciclo corto; en la provincia de Esmeraldas se reportó la pérdida de 1500 hectáreas de cultivos, incluidas 300 hectáreas de camaroneras en Muisne. Mientras que en la península de Santa Elena se habilitaron 10 000 hectáreas en las cuencas de los ríos Javita, Olón y Valdivia, que en condiciones normales no se cultivaban por la carencia de agua (*El Comercio*, 12/6/1998: B8).

de importar más combustible para las plantas de termogeneración, provocada por la interrupción de la inversión en hidrogeneración desde el inicio del ajuste macroeconómico. La importación de derivados saltó de 6,6 millones de barriles en 1996 a 15,3 millones en 1998. Mientras el precio del crudo ecuatoriano se redujo 49% entre 1996 y 1998, el precio de los derivados solo disminuyó 13,4%, con el consiguiente impacto en la cuenta corriente.

Los agentes económicos aprovecharon la campaña política de 1998 para especular en el mercado de cambios, el BCE mantuvo la banda cambiaria, pero la inflación comenzó a acelerarse, terminando el año en 43,4%. Las exportaciones de bienes y servicios disminuyeron 3,2%. Salvo los del cacao, los precios internacionales de los principales productos de exportación bajaron, así como sus volúmenes exportados. Pero las importaciones de bienes y servicios crecieron 5,5% debido a la necesidad de sustituir los productos alimenticios que no se pudo producir por El Niño, y de materias primas y bienes de capital para la industria. El producto creció solo 0,4% (BCE, 1999: 11), al igual que las manufacturas, mientras que la construcción lo hizo al 6% debido a las labores de reconstrucción de los efectos de El Niño en la infraestructura vial de la costa.

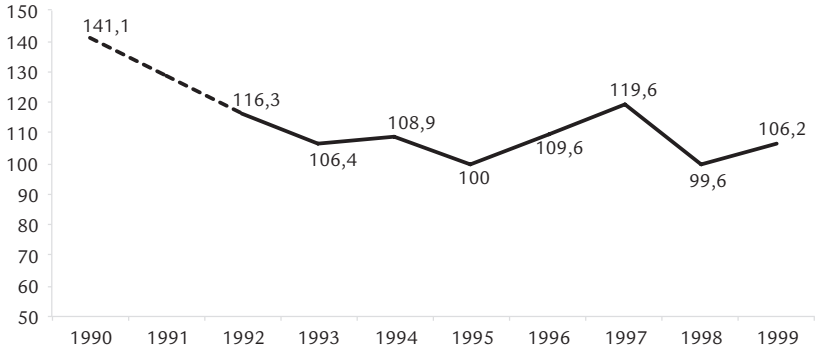
Con la crisis financiera de Asia los productos provenientes de esos países ganaron competitividad. La agudización de la crisis económica en Rusia perjudicó las exportaciones agrícolas de flores y banano. Estas restricciones determinaron que la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzara un déficit de 11% del PIB, el más alto desde 1987. El precio unitario de las exportaciones ecuatorianas se redujo 15,7% mientras que el de las importaciones solo cayó 9,3%. En 1998 los términos de intercambio de bienes FOB alcanzaron el punto más bajo de la década, con un índice de 99,6 (gráfico 5.3, con base 1995=100).

Durante el quinquenio final del siglo pasado se aceleró el proceso de dolarización de la economía ecuatoriana. En medio del auge del pensamiento neoconservador, esta tendencia fue considerada un fenómeno casi ineluctable, parte de la globalización y hasta deseable: "permitir a los agentes mantener depósitos en moneda extranjera puede incrementar la credibilidad ya que obliga a las autoridades a

una mayor disciplina fiscal, lo que compromete al Gobierno a políticas financieras más estrictas" (BCE, 1998: 97).

Para el BCE la dolarización era un proceso "por medio del cual una moneda extranjera, generalmente el dólar, sustituye la moneda nacional en el desempeño de sus funciones" (BCE, 1998: 72). Y era una respuesta racional de los agentes económicos frente a la inestabilidad macroeconómica (BCE, 1998: 72). Además, era necesaria, frente a la apertura comercial, que entre 1990 y 1995 había crecido casi 10 puntos porcentuales (tabla 5.2).

Gráfico 5.3
Índice de relación de precios de intercambio de bienes FOB /FOB, 1990-1999



Fuente: Cepal (2000; 2001).

En este proceso se sustituyó el sucre por el dólar como unidad de cuenta y como medio para preservar el valor de los activos. Las inversiones en moneda extranjera requerían divisas, al igual que la movilidad de capitales instaurada en 1994 con la LGISF, que permitió la sustitución de activos. Esta ley posibilitó la apertura de cuentas de depósito a la vista y de ahorro en moneda extranjera y permitió depósitos en oficinas *off-shore* de bancos nacionales. Durante el Gobierno de Durán Ballén los instrumentos de ahorro denominados en dólares saltaron de 2,4% a 23,7% del ahorro financiero total (tabla 5.2). Los activos denominados en moneda extranjera podían ser parte de los "portafolios" de los inversionistas, sin distinción ni siquiera del

encaje exigido. "[E]n el país no existe restricción para los depósitos en moneda extranjera, a excepción de declarar el origen de recursos cuando el monto a depositarse supera los 2000 dólares" (BCE, 1998: 77). Bajo estas condiciones, los incentivos de los inversionistas privados estaban determinados por las diferencias de las tasas de rendimiento de activos denominados en moneda nacional o en moneda extranjera, dado un nivel esperado de inflación y una tasa de cambio.

Tabla 5.2
Dolarización de la economía ecuatoriana y apertura económica, 1990-1999
(porcentajes del agregado total correspondiente, e índice de apertura)

	Fondos disponibles[1]	Cuasidinero[2]	Ahorro[3]	Crédito[4]	Apertura[5]
1990	29,3	7,5	0,1	1,6	48,4
1991	30,4	7,6	0,3	3,0	52,0
1992	37,8	10,9	2,4	6,8	53,1
1993	32,0	12,6	4,5	13,5	53,5
1994	44,1	15,7	8,1	19,9	55,2
1995	59,2	24,3	18,5	28,3	57,7
1996	63,7	28,0	23,7	32,8	56,4
1997	63,1	36,9	33,6	44,7	57,9
1998	46,1	43,7	39,6	58,9	57,8
1999[6]	60,1	59,3	56,1	66,5	52,1

[1] En el sistema de bancos privados.
[2] En bancos privados.
[3] Ahorro en el sistema financiero nacional valorado a la cotización de venta del mercado de intervención vigente al 31 de diciembre de cada año.
[4] Cartera valorada a 10 900 sucres por dólar.
[5] Exportaciones más importaciones sobre PIB.
[6] Hasta noviembre de 1999, para las variables monetarias.

Fuente: BCE, Memoria Anual 1997, Boletín Anuario n.° 22. Información Estadística Mensual n.° 1774.

Esto fue explicado como un fenómeno de histéresis, pues "una fracción del proceso de dolarización no reversible [...] obedece a cambios estructurales difíciles de modificar en el corto plazo, o

simplemente [...] los agentes no perciben ningún beneficio de cambiar nuevamente sus tenencias en moneda extranjera hacia el ahorro en moneda doméstica" (BCE, 1998: 73).[207] Entre 1993 y 1995 se registró un ingreso de capitales de más de 2000 millones de dólares, gran parte de ellos de corto plazo, que alentó la dolarización de activos; luego, la inestabilidad económica y política la incrementó. El sector público también presionó la dolarización al emitir deuda denominada en dólares: entre 1993 y 1997 este tipo de operaciones ascendieron a 991 millones de dólares, la mayoría en 1996 y 1997.

A pesar de la opinión de los técnicos del BCE, la dolarización financiera no disciplinó la política fiscal, pero entorpeció las políticas monetaria, cambiaria y financiera. Además, una proporción mayor de operaciones financieras denominadas en moneda extranjera también incrementaba el riesgo de crisis del sistema financiero por riesgo cambiario y crediticio. Un alto nivel de dolarización podía implicar el incremento de cartera vencida en moneda extranjera, que podía agravarse frente a la opción de devaluar la moneda local, a menos que esos préstamos fueran otorgados solo a exportadores. El Gobierno vio reducirse la posibilidad de captar el señoreaje, al limitarse la capacidad de recaudar el impuesto inflación. La política monetaria también se veía afectada, pues una parte del M2, la denominada en moneda extranjera, podía eludir los efectos de las políticas del BCE.

Al mediar la década de 1990, el FMI consideraba que una economía estaba "altamente dolarizada" si registraba una relación de depósitos en moneda extranjera sobre M2 mayor al 30% (BCE, 1998: 75). En Ecuador, al finalizar 1997, 43,7% del cuasidinero total y 39,6% del ahorro en el sistema financiero estaban denominados en dólares (tabla 5.2). Pero la gran mayoría de la población, empujada al filo de la subsistencia, no tenía posibilidad de "diversificar su portafolio". Para quienes tenían capacidad para comprar divisas, esta era una alternativa válida frente a la opción de apostar a favor de la tasa de interés manteniendo depósitos en sucres.

207 La histéresis es el fenómeno por el que el estado de un material depende de su historia previa. Se manifiesta por el retraso del efecto sobre la causa que lo produce (DRA). La economía neoclásica, fascinada por la nitidez de las ciencias físicas desde que asimilara la didáctica newtoniana, también asimiló este término para denotar los fenómenos económicos que persistían en el tiempo, a pesar de que sus causas fundamentales ya habían cesado.

La dolarización era un fenómeno preocupante al menos por tres razones: porque reducía la efectividad de la política monetaria; porque constreñía las opciones de política cambiaria; y, porque el riesgo cambiario en condiciones de crisis internacional era un peligro para el sector financiero, dada la imposibilidad de revertir el proceso de apertura consagrada en la reforma financiera. Las fuentes investigadas sugieren que ni el gabinete del presidente interino, ni los diputados del Congreso Nacional se preocuparon por las advertencias del BCE enunciadas en la Memoria Anual de 1997.

Las fuerzas sociales afectadas por las reformas, agrupadas en la Coordinadora de Movimientos Sociales, impulsaron la realización de una asamblea constituyente (Moreano, 1998: 11). Pero esa movilización social "contribuyó a obscurecer el hecho de que el golpe de Estado de febrero de 1997 fue llevado a cabo por una combinación de fuerzas parlamentarias y militares" (Andrade, 2004: 31). Quienes desde 1982 habían incitado los ajustes y las reformas que sirvieron para reconfigurar el Estado ecuatoriano, en principio no estuvieron dispuestos a emprender una reforma constitucional integral, pues preferían el más cómodo escenario del Congreso para modificar según su conveniencia, poco a poco, la deteriorada Constitución de 1978. Solo cuando se dieron cuenta de que podían controlar la asamblea hicieron suya la propuesta de los movimientos sociales, aunque con propósitos distintos. "Como resultado del golpe de Estado [contra Bucaram] se configuraron el escenario y los actores protagónicos del período de la Asamblea Constituyente" (Andrade, 2004: 31).

Los 70 asambleístas encargados de redactar los nuevos textos constitucionales fueron elegidos el 30 de noviembre de 1997 y debían iniciar sus sesiones el 20 de diciembre de ese año. El ausentismo alcanzó 42%; los grandes triunfadores de esa elección fueron los partidos políticos, que ya se los tenía por "los responsables de la crisis en la que se debate el país. Y, con todo, los electores los han premiado" (*El Comercio*, 1/12/1997: A2). La opinión pública anticipó

> la modernización del país y la necesidad de una profunda reforma política [...] Durante la campaña hubo coincidencias entre el PSC, la DP y FRA con sus aliados, a los que el Gobierno dio, a través de la acción del

> Presidente, una ayuda grande. En la reforma política, es posible que la ID participe. No así en los temas de modernización económica en los que el expresidente Borja mantiene *análisis que podrían pecar de cepalinos* (*El Comercio*, 1/12/1997: A2. Las cursivas son nuestras).

La reforma constitucional de 1998 fue producto del acopio de ajustes y reformas realizados desde 1982; fue el fruto de "un proceso complejo de interacciones entre las instituciones políticas formales e informales ecuatorianas vigentes entre 1979 y 1997" (Andrade, 2004: 30), que no estuvo en los planes de los partidos políticos que concretaron el interinato de Alarcón. Y también fue "una demanda de los sectores sociales movilizados, que lograron que su aspiración se incluyera como pregunta en la consulta popular de mayo de 1997, siendo respaldada mayoritariamente por los electores."[208] Entre estos destacaba con nitidez el movimiento indígena, aparecido en la escena política nacional en toda su dimensión en el levantamiento de 1990 y que, seis años después, ya como partido (Nuevo País), alcanzó el tercer lugar en las elecciones presidenciales con 17,4% de los votos válidos.

Visto como el punto de llegada de un fenómeno de largo plazo, la constituyente de 1997-1998 era el resultado de un proceso social excluyente, en el que

> los partidos políticos de la democracia pos-1978 encarnan y continúan una trayectoria hacia la democracia que había institucionalizado una fuerte concentración de la riqueza, el debilitamiento progresivo de los trabajadores industriales urbanos, el predominio de los intereses urbanos sobre los rurales, y el dominio de una burguesía de origen terrateniente con intereses industriales, comerciales y –cada vez más– financieros (Andrade, 2004: 45).

Todo esto, en ausencia de representación formal del movimiento indígena, en una etapa histórica de "espasmódico" ajuste estructural, iniciada en 1982.

---

208 La propuesta fue impulsada por el candidato de Nuevo País-Pachakutik, Freddy Ehlers; se la reactivó cuando cayó Bucaram y luego "se transformó en consigna de las organizaciones populares" (Ayala, 2004: 11).

El proceso constituyente de 1997-1998 fue sagazmente monitoreado por los partidos que habían propiciado la salida de Bucaram (gráfico 5.1). "La Consulta Popular de abril de 1997 estableció la obligación de convocar una Asamblea Nacional, pero no los mecanismos de esa convocatoria, ni quiénes conformarían dicho cuerpo; estos 'detalles' se dejaban para resolución del Parlamento y el Ejecutivo" (Andrade, 2004: 33). Fueron estos quienes decidieron convocar a elecciones el 30 de noviembre de 1997 para conformar la Asamblea Constituyente.

Luego de una corta campaña electoral el PSC obtuvo 30% de los 70 escaños, seguido de la DP, con 17%, el PRE con 10% y el FRA, minúsculo partido de origen bananero en el que militaba el presidente interino, con 9%. Osvaldo Hurtado fue elegido presidente de la Asamblea y la aspiración de una constituyente soberana fue trucada por una limitada asamblea constitucional con representación similar a la del Congreso, pero sin diputados nacionales. Aunque la Asamblea Nacional Constituyente –como se autodenominó– declaró que tenía plenas facultades constituyentes, el Congreso que defenestró a Bucaram siguió en funciones (*El Comercio*, 18/5/1998: A6).

Una vez que el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Paco Moncayo cedió las instalaciones de la Academia de Guerra en Sangolquí, la Asamblea se limitó a redactar los nuevos textos constitucionales y al final produjo "una reforma codificada de la Constitución aprobada mediante plebiscito en 1978, que entró en vigencia el 10 de agosto de 1979" (Ayala, 2004: 14). Técnicamente, "la Constitución ecuatoriana vigente sería la misma de 1978, dado que la Constituyente fue convocada para reformar esta Constitución. En la práctica, sin embargo, tanto por los alcances de las reformas adoptadas, como por el tipo de debate político que ocurrió en la Asamblea, se puede sostener que en 1998 se adoptó una nueva Constitución" (Andrade, 2004: 26). Con la ventaja, para el estamento político dominante, que no necesitó ser sometida a consulta popular para alcanzar su vigencia.

Ni el PSC ni el FRA tenían una idea clara de lo que deberían ser los lineamientos económicos fundamentales de la reforma

constitucional. Gracias a las primeras conclusiones del "Proyecto Cordes-Gobernabilidad", la DP sí la tenía.[209] Los consultores de Cordes sabían que aunque los movimientos sociales habían sido determinantes para el golpe de Estado, tendrían una representación minoritaria en la Asamblea Constituyente, por lo que la "clase política institucionalizada" podía controlar ese organismo. Recomendaron limitar la acción de la Asamblea a la redacción de los textos constitucionales, para evitar que desconozca al Ejecutivo y al Congreso. También posicionaron entre los miembros de la Asamblea y ante los medios la agenda de reformas políticas (Andrade, 2004: 35).

Meses más tarde Hurtado comentaría que aceptó participar en la Asamblea "a instancias de mis colegas de Cordes [...] Argumentaron que tenía algo que aportar por haber estudiado los problemas de gobernabilidad de la democracia ecuatoriana y que la oficina, además, ejecutaba un proyecto sobre la misma materia [...] y que el alto riesgo que constituía la Asamblea podía transformarse en una oportunidad para sacar al Ecuador de su entrampamiento político" (*El Comercio*, 18/5/1998: A6). Cordes sugería que lo fundamental era recuperar la "gobernabilidad" del país, con el fin de dotarlo de la estabilidad necesaria para lograr una democracia económicamente más eficiente. Una vez liquidada la influencia de Dahik, parecía que el testigo de la posta modernizadora, en su versión conceptual e ideológica, había pasado al principal de Cordes y expresidente de la República.

Mientras Moreano (1998) propone que la Asamblea Constituyente fue el escenario de la confrontación entre la derecha y la izquierda, Andrade (2004) plantea que se trató de una coyuntura más difusa, en la que todas las facciones políticas buscaban desde sobrevivir hasta posicionarse frente a las próximas elecciones presidenciales a realizarse en 1998, aunque puntualiza que "la división entre derecha (PSC, FRA, DP y otros) e izquierda (ID, PSE, MPD, MUPP y otros), no pasó por el problema de la cultura y la nacionalidad, sino por el

209 La Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes) es una organización sin fines de lucro fundada en 1984 por iniciativa de Osvaldo Hurtado, con fondos de la Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

de la regulación de la economía y la política ecuatorianas" (Andrade, 2004: 38).[210] Más todavía,

> al momento de la Asamblea Constituyente el sistema político ecuatoriano urbano céntrico no solo que no podía representar las demandas de los pobladores rurales, sino que además carecía de un proyecto político común, y que el principal aporte de Cordes –y la Democracia Popular –fue precisamente proveer ese proyecto, detrás del cual podían formarse alianzas e impulsarse legítimamente intereses particulares. Este fue el papel coyuntural de la ideología de la gobernabilidad como foco de la reforma política. La ideología de la plurinacionalidad fue el cemento ideológico del proyecto político de los campesinos indígenas, organizados como "partido rural" y sus aliados urbanos (Andrade, 2004: 52).

La coyuntura produjo una Constitución con un modelo de democracia negociada. Se mantuvo la tradición histórica de crear una carta que incluyera un proyecto de sociedad política que, se esperaba, sería más democrática que la existente hasta 1997. Para ello se debía crear instituciones políticas y administrativas para contener a un número mayor de miembros de la sociedad, como el movimiento indígena, entre otros (Andrade, 2004: 55). La concreción más evidente de esta tendencia histórica en la Constitución de 1998 fue la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), mediante Decreto Ejecutivo n.º 386 de 11 de diciembre de 1998, "en respuesta a los cambios constitucionales que establecen la obligación del Estado de permitir la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones del Estado".[211]

La Constitución de 1998 proyectaba una sociedad democrática liberal con elementos cuasicorporativos, que generaron nuevas contradicciones o dieron nueva forma a las viejas contradicciones. Los movimientos sociales pudieron introducir varias demandas particulares (derechos humanos, ambientales, de los pueblos originarios y

210 Esta percepción es corroborada por el hecho de que en abril de 1998 el PSC se retiró de la Asamblea, ejerciendo una suerte de chantaje, para asegurar una mayor representación en el parlamento que se elegiría en mayo siguiente (Andrade, 2004: 36-37).

211 Codenpe, "¿Qué es el Codenpe?". Consultado en *http://www.codenpe. gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=256&Itemid =596*.

afroecuatorianos, de las mujeres, de minorías sociales de discapacitados, proscripción del acaparamiento de tierras y del latifundio), lo que se notó desde la definición de Estado: entidad social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico, con gobierno republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.[212] El castellano se declaró idioma oficial y los demás idiomas ancestrales fueron considerados "de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley". Pero el carácter plurinacional del Estado "fue rechazado por una amplia mayoría de la derecha luego de un sostenido debate [...] en artículos posteriores se adoptó la denominación de 'pueblos indígenas', rechazándose la de 'nacionalidades', aunque se aceptó que los pueblos indígenas pueden autodefinirse como tales" (Ayala, 2004: 17).

Esta democracia negociada produjo una Constitución que en lo fundamental expresó el interés de la globalización del capital. Para Moreano, para alcanzar este resultado fue determinante la intervención del PSC por medio de su cabeza en la Asamblea, el guayaquileño Heinz Moeller, y la no objeción de la DP a los contenidos axiales de los nuevos textos constitucionales (Moreano, 1998: 12). Según Andrade, habría sido la DP la que tenía claros esos textos, mientras que el PSC buscaba, además, incrementar una representación que venía decayendo desde 1994. Esto último no impidió llevar hacia un nivel más profundo las reformas "de mercado" iniciadas por Dahik en 1984.

Los asambleístas de Sangolquí reformaron 156 artículos de los 181 de la Constitución de 1978, e introdujeron 103 disposiciones adicionales. "Un alto porcentaje de artículos de la Constitución fue aprobado por las dos terceras partes de los votos, o más, y muchos por unanimidad. Pero algunos –menos de diez– solo pudieron reunir la mitad más uno de los votos, particularmente los referidos a las reformas económica y política" (*El Comercio*, 29/5/1998: A3).

212 Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de 1998, Riobamba, 5/5/1998. R. O. n.º 1, 11/8/1998, artículo 1 (en adelante, ANC, 1998: art...).

La participación democrática establecida en el Título IV siguió requiriendo de partidos políticos (ANC, 1998: arts. 114-116), pero se autorizó a los "ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos" a participar como candidatos para las dignidades de elección popular (ANC, 1998: art. 98). Finalmente triunfó esa vieja aspiración caudillista, ya expresada en 1986 por Febres Cordero. También se estableció la consulta popular como medio para reformar la Constitución y como mecanismo para conocer la opinión ciudadana respecto a "cuestiones de trascendental importancia para el país" (ANC, 1998: art. 104), y la revocatoria del mandato.

Para la economía ortodoxa todos los mercados son, conceptualmente, iguales: una oferta que se enfrenta en forma independiente a una demanda de la que surge un precio que equilibra el mercado. Todo esto ocurre en el corto plazo, por lo que en rigor no es necesaria la planificación y bastaría con la información empleada por agentes racionales para que el mercado ejecute asignaciones óptimas de recursos. No existen mercados estratégicos, y en el nuevo texto constitucional no fueron considerados.[213] Esta omisión tenía profundas consecuencias económicas y sociales. La Constitución de 1998 consagró un derecho de propiedad "nominal" sobre los que hasta entonces se habían considerado sectores estratégicos, y que habían despertado una cerrada oposición de los sindicatos y movimientos sociales al tratar de ser privatizados (ANC, 1998: art. 249). La provisión de servicios públicos (agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, y otros de naturaleza similar) se asumió como responsabilidad del Estado, pero este podía prestarlos "por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley". Las condiciones contractuales acordadas con este propósito no podían modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.

213 En la Constitución de 1978 algunos mercados se consideraban "áreas de explotación económica reservadas al Estado": los recursos naturales no renovables y los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias de naturaleza distinta al suelo; los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y las empresas estratégicas definidas por ley. El artículo 46 facultaba al Estado a intervenir en las actividades productivas que considerare pertinente, para orientarlas al interés social. Estos preceptos constituyeron obstáculos significativos cuando, luego de 1995, se trató de privatizar las empresas eléctricas y de telecomunicaciones.

> No sin un agitado debate, desapareció el concepto de propiedad exclusiva del Estado dentro del sector público de la economía. Se eliminaron los mecanismos de presencia del sector público en la producción y la comercialización. Se suprimió, en la práctica, el sistema nacional de planificación. El Consejo Nacional de Desarrollo, Conade, fue eliminado y con él todas sus funciones planificadoras y de mantenimiento de información y estudios. Inclusive se hizo un gran esfuerzo por obligar a las Fuerzas Armadas a que se deshicieran de las acciones que mantenían en una treintena de empresas privadas (Ayala, 2004: 17).

En el balance final, la clase política reunida en la Academia de Guerra volvió a guardar un prudente silencio con respecto a las empresas públicas de la DINE, pero no tuvo objeción en mantener el Fondo de Solidaridad, innecesaria entidad intermediadora del financiamiento de la política social del Estado.

Gracias a los asambleístas reunidos en Sangolquí, finalmente el Estado podía privatizar todos los servicios públicos (incluidos los de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones) y al hacerlo asumía una posición contractual simétrica respecto del concesionario, asociado o comprador.

La apertura económica iniciada en el mandato socialdemócrata, al final de la década de 1980, fue confirmada al garantizar la presencia de puertos libres y zonas francas (ANC, 1998: art. 253). También se confirmó la plena vigencia de los convenios celebrados durante el Gobierno de Febres Cordero para constituir los tribunales arbitrales del Ciadi para proteger a la inversión extranjera (ANC, 1998: art. 14).

El Capítulo 4 (De los derechos económicos, sociales y culturales) contenía cinco artículos sobre derechos de propiedad. El Estado era garante del derecho de propiedad "en cualquiera de sus formas" y, en especial, garantizaba el derecho de propiedad intelectual "de conformidad con los convenios y tratados vigentes", es decir, subordinaba la legislación interna a las normas de propiedad intelectual de la OMC ratificadas en diciembre de 1995. Para aplacar la resistencia de uno de los actores menos convencidos de la conveniencia de privatizar empresas públicas se dispuso que "el Estado estimulará la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio

de la transferencia de acciones o participaciones a favor de aquellos" (ANC, 1998: art. 31).

La posibilidad de privatizar los servicios de seguridad social, rechazada en la consulta popular promovida por Durán Ballén en noviembre de 1995, fue uno de los temas más debatidos. Al autorizar que la prestación de los servicios de seguridad social se realice "con la participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley" (ANC, 1998: art. 55), se abría las puertas a la privatización del IESS. Se confirmó en el IESS la responsabilidad de la prestación del seguro social obligatorio, pero se lo autorizó a "promover la formación de instituciones administradoras de recursos para fortalecer el sistema previsional y mejorar la atención de la salud de los afiliados y sus familias" (ANC, 1998: art. 58), lo que franqueaba la posibilidad de que el ahorro previsional de los asalariados sea manejado por entidades financieras del sector privado. La mayoría planteó la total opcionalidad de afiliación a la seguridad social; para la minoría, esto habría quebrado al IESS, lo que conduciría a una total privatización del sistema. La falta de acuerdo sobre este punto provocó la renuncia del presidente de la Asamblea, Osvaldo Hurtado, y del primer vicepresidente, Marcelo Santos (Ayala, 2004: 20).

El Capítulo 1 del Título XI promovía la descentralización y desconcentración para desarrollar de forma armónica el país, fortalecer la participación ciudadana, la distribución de los ingresos públicos y la riqueza. Todas las competencias del gobierno central eran susceptibles de descentralización, excepto la defensa y la seguridad nacional, la política exterior, las relaciones internacionales, la política tributaria, la política económica y la gestión del endeudamiento externo (ANC, 1998: art. 226).

El "Sistema Económico" establecido en el Título XII declaró "objetivos permanentes de la economía" a la conservación de los equilibrios macroeconómicos y al crecimiento, sostenido y suficiente (ANC, 1998: art. 243: 2). Postular en el nivel constitucional que el equilibrio macroeconómico es un objetivo permanente de la economía demuestra la intensidad y profundidad con la que el pensamiento económico neoconservador había calado en la clase política

ecuatoriana. Los asambleístas de mayoría acogieron con entusiasmo los postulados ortodoxos: del texto del artículo 243: 2 se infiere que lo fundamental de la economía ya no era el desarrollo, como postulaba el estructuralismo cepalino, sino el crecimiento... pero siempre preservando los equilibrios macroeconómicos, tan esquivos durante dos décadas de ajuste.

La Constitución de 1998 definió el sistema económico como "economía social de mercado", en la que al Estado le correspondía el papel de garante de las actividades privadas; las empresas públicas y privadas debían recibir el mismo tratamiento legal, y la inversión extranjera recibir trato similar a la nacional (ANC, 1998: art. 244: 1). La planificación ya no era nacional, sino "descentralizada y participativa", obligatoria para la inversión pública y referencial para la privada (ANC, 1998: art. 244: 2). El Estado tenía la obligación de promover mercados competitivos, impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas (ANC, 1998: art. 244: 3); también debía crear infraestructura básica, científica y tecnológica, y dotar de los servicios básicos para el desarrollo (ANC, 1998: art. 244: 5). Pero establecer en el nivel constitucional la obligación del Estado de sancionar las prácticas monopólicas, sin contar con una ley específica –una ley antimonopolio– no pasaba de ser una declaración de principios sin contenido práctico.

Para abrir las puertas a la inversión extranjera al extractivismo, el Estado quedó facultado a "[e]xplotar racionalmente los bienes de su dominio exclusivo, de manera directa o con participación del sector privado" (ANC, 1998: art. 244: 7). Y también mantener una "política fiscal disciplinada", "fomentar el ahorro y la inversión", "diversificar las exportaciones" y "cuidar que el endeudamiento público sea acorde con la capacidad de pago del país" (ANC, 1998: art. 244: 9).

La propiedad –y la gestión– de las "empresas económicas" podía ser privada, pública, mixta, comunitaria o de autogestión (ANC, 1998: art. 245). El pensamiento dominante no pudo vencer la antigua tradición jurídica ecuatoriana según la cual los recursos naturales son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado. Pero se precisó que su "exploración y explotación racional podrán ser

llevadas a cabo por empresas públicas, mixtas o privadas, de acuerdo con la ley" (ANC, 1998: art. 247).

El modelo de Constitución trabajado en la Academia de Guerra de Sangolquí fue presentado en forma magistral por Hurtado en varios artículos publicados en *El Comercio*. En el decimosegundo de ellos decía:

> La nueva Constitución [...] Modifica los principios cepalinos inspiradores de la Constitución de 1979, que atribuían al Estado una alta participación en la producción de bienes y en la provisión de servicios. En tal sentido, elimina el concepto de "áreas estratégicas" reservadas al sector público, declara que son propiedad inalienable del Estado los recursos no renovables y reconoce que su exploración y explotación podrán ser hechas por empresas públicas, mixtas o privadas. Si bien es responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos, estos podrán ser prestados por particulares mediante contratos de concesión, asociación, capitalización o adquiriendo acciones de las empresas estatales (*El Comercio*, 28/5/1998: A6).

Para terminar con la inflación se optó por el axioma monetarista de la autonomía del banco central.[214] En el Capítulo 5 del Título XII el BCE recibió como objetivo institucional único "velar por la estabilidad de la moneda" (ANC, 1998: art. 261). Se remplazó la Junta Monetaria por un directorio compuesto por cinco miembros designados por la mayoría del Congreso Nacional, a propuesta del presidente de la República. A las sesiones de este cuerpo colegiado podían asistir el ministro de Finanzas y el superintendente de Bancos, con voz pero sin voto. Las regulaciones del directorio del BCE tenían "fuerza generalmente obligatoria" y debían publicarse en el Registro Oficial (ANC, 1998: art. 263). Se suponía que esta arquitectura institucional dotaba a la autoridad monetaria de la autonomía considerada indispensable para velar por la estabilidad monetaria.

El BCE siguió autorizado a emitir moneda (el sucre) con poder liberatorio ilimitado y para establecer la relación de cambio con otras monedas; se le prohibió conceder crédito o adquirir bonos emitidos

214 En su revisión del Consenso de Washington, John Williamson colocó "en primer lugar un banco central independiente que, siguiendo el ejemplo chileno y colombiano, se encargue de la política cambiaria y monetaria" (Williamson, 1998: 60).

por otras entidades del Estado, y tampoco podía otorgar garantías ni créditos a entidades del sistema financiero privado, "salvo los de corto plazo que hayan sido calificados como indispensables para superar situaciones temporales de iliquidez" (ANC, 1998: art. 265). Pero mediante disposición transitoria (cuadragésima segunda) se dispuso que "[h]asta que el Estado cuente con instrumentos legales adecuados para enfrentar crisis financieras y por el plazo no mayor de dos años contados a partir de la vigencia de esta Constitución, el Banco Central del Ecuador podrá otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación". Esta facultad *potestativa*, cuya vigencia se extendía hasta septiembre de 2000, era totalmente contraria a la disposición del artículo 265 y era un poderoso incentivo para que los administradores de las entidades financieras incurrieran en prácticas dolosas y de riesgo moral.

El contenido neoconservador de la Constitución de 1998 se selló con el Capítulo 6 del Título XII, que declaró "objetivo permanente de las políticas de Estado el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial, que provean productos de calidad para el mercado interno y externo, la dotación de infraestructura, la tecnificación y recuperación de suelos, la investigación científica y la transferencia de tecnología" (ANC, 1998: art. 266). La decisión de atender al desarrollo agrario mediante la concesión de crédito "en condiciones preferentes" y de crear seguros para las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras (ANC, 1998: art. 268) puede entenderse como una reacción ante la desesperanza provocada por El Niño de 1997-1998.

Las políticas crediticias con tipo de interés preferenciales que subsidiaron la industrialización sustitutiva de importaciones durante la década del *boom* petrolero y parte de la década de 1980 fueron eliminadas conforme avanzaron los ajustes macroeconómicos anteriores a 1998. Sin embargo, los asambleístas de Sangolquí no tuvieron objeción en consagrar otra preferencia de índole sectorial, de la misma forma que lo hicieron en beneficio del sector financiero mediante la disposición transitoria cuadragésima segunda.

La Constitución de 1998 asumió varias tesis del Consenso de Washington, comenzando por la reprimarización de la economía promovida en el Capítulo 6 del Título XII, que priorizaba en forma explícita las actividades productivas primarias y las extractivas de recursos renovables, a saber: disciplina fiscal, liberalización financiera, liberalización del comercio, inversión extranjera directa y privatizaciones. No se asimilaron en los nuevos textos las recomendaciones relativas a priorización del gasto público, reforma tributaria para ampliar la base impositiva, regulaciones "que se justifican", como "la supervisión de las normas de prudencia de las instituciones financieras" y derechos de propiedad.

En forma implícita se acogió la teoría de las ventajas comparativas al declarar la preferencia que debía tener la política pública por el desarrollo agrícola y agroindustrial. Al consagrar la apertura económica, se dejaba expuesto a la competencia internacional al sector manufacturero sobreviviente a los ajustes macroeconómicos.[215] Mientras por mandato constitucional las ramas agropecuarias, pesquera y agroindustrial se convirtieron en objetivo permanente de las políticas de Estado, la manufactura quedó abandonada a su suerte, con lo que Ecuador reasumía, según su estructura jurídica interna, y por voluntad de la mayoría asamblearia, el lugar que convenía al capitalismo central en la división internacional del trabajo.

La Asamblea Nacional se disolvió el 5 de julio de 1998, tras leerse en la Catedral de Riobamba el texto codificado de la Constitución que había redactado. No concurrieron ni el presidente interino ni Heinz Moeller, presidente del Congreso, pero sí el presidente de la Corte Suprema Héctor Romero y varias autoridades eclesiásticas. La Constitución de 1978 reformada –en realidad una nueva Constitución que, con el subterfugio de que era una "reforma", no tuvo necesidad de ser aprobada en las urnas– debía comenzar a regir el 10 de agosto de 1998, pero antes de que esto suceda, uno de sus principales gestores, el PSC, advirtió que en ella había textos que debían ser dilucidados por el Tribunal Constitucional (*El Comercio*, 6/7/1998: A3).

215 La excepción fueron las actividades de ensamblaje de vehículos automotores, que siguieron gozando de una significativa protección arancelaria.

Con 21 asambleístas de 70, el PSC ejerció una fuerza predominante en la Asamblea Constituyente. Con los 12 asambleístas de la DP sumaban 47,1% del total. Estos dos partidos firmaron un acuerdo para actuar en forma conjunta en las reformas de la seguridad social, gobernabilidad y sectores económicos. Cuando esta dupla (se la llamó "aplanadora") no estuvo de acuerdo, como en el caso de la forma de votar (en plancha o uninominalmente), para ejercer presión el PSC se retiró de la Asamblea y su líder, Jaime Nebot, amenazó que su bloque solo trabajaría en ella hasta el 30 de abril.

5.3. Crisis financiera y fin de la soberanía monetaria

En la campaña presidencial de 1998 primó el "desencanto por la política que, desde hace unos años, se vive en el país, agudizado por el bucaramato, los acontecimientos de febrero de 1996 y la frustración que deja el Interinazgo" (*El Comercio*, 28/5/1998: A2). En el balotaje realizado el 12 de julio de 1998 Jamil Mahuad (DP) se impuso con 51,3% de los votos, frente a 48,7% alcanzado por Álvaro Noboa (PRIAN), apoyado por el PRE.[216] El magnate bananero denunció fraude, pero el Tribunal Electoral no dio trámite a la acusación.

Un mes antes de la segunda vuelta, los máximos líderes del PSC comprometieron su apoyo a la candidatura de Mahuad (*El Comercio*, 10/6/1998: A3). La DP mantuvo la alcaldía de Quito (con mayoría en el Concejo Metropolitano) y el PSC siguió dominando la de Guayaquil. La DP alcanzó 35 diputados de un total de 121, mientras que el PSC logró 28. Sus votos sumados hacían mayoría simple. La tercera fuerza política en el Congreso era el PRE, con 22 diputados.

Mahuad contó con el apoyo de la gran mayoría de medios de comunicación y el 10 de agosto de 1998 inició una impostura

216 Jamil Mahuad, abogado nacido en Loja, militó en la DP (Unión Demócrata Cristiana) desde 1981. Durante el Gobierno de Osvaldo Hurtado fue ministro del Trabajo y en 1988 candidato presidencial por ese partido. Asistió a la Universidad de Harvard, en donde obtuvo una maestría en administración pública en 1989. En 1990 fue elegido diputado por Pichincha y en agosto de 1992 asumió la alcaldía de Quito. En febrero de 1997 trabajó activamente para evitar que Rosalía Arteaga asuma la presidencia de la República, y un mes más tarde sufrió un derrame cerebral del que supuestamente se recobró con rapidez (Gerlach, 2003: 118).

democrática que duró poco más de 16 meses. En su discurso inaugural habló de nacer, curar y construir; dijo que era un momento "para el amor, no para el rencor, para la paz, no para la guerra". En tono místico habló de siete armonías y afirmó que "desde la antigüedad los pueblos han pedido que sus líderes sean una mezcla de sanadores y guías". Ofreció actuar con transparencia y combatir la corrupción; dijo que "somos un pueblo que rechaza la guerra porque cree en la paz"; recordó que Jaime Roldós decía que "parecemos un pordiosero sentado en un saco de oro"; que "[q]ueremos un nuevo oleoducto y su funcionamiento será privado"; que "reconstruiremos la red vial afectada por El Niño [...] y apoyaremos –con crédito, asistencia y semillas– a los agricultores..."; que "combatir la pobreza es el eje del programa social del Gobierno", e invitó al sector privado "a intervenir en la venta de acciones de las compañías de teléfonos" (*El Comercio*, 11/8/1998: A6). Su discurso omitió toda referencia al más grave problema de ese momento: la crisis económica y financiera que se abatía sobre el país.

Mahuad no parecía interesado en los desequilibrios que sin duda preocupaban a su equipo económico. Este silencio pudo ser un gesto de prudencia o de extremo sigilo. Sin embargo, un somero vistazo a unos pocos indicadores económicos demostraba la gravedad de la crisis (tabla 5.3). Esta tenía dos vertientes: una internacional y otra interna. La crisis asiática (julio de 1997) generó desequilibrios financieros y comerciales, y la rusa (agosto de 1998) alteró el mercado de capitales a escala mundial. Al mediar 1998 el comercio internacional de bienes y servicios iba camino de contraerse 5,7% y era muy previsible la reducción de la demanda global. En América Latina la tendencia a la recuperación se desaceleró, mientras que la inflación continuó bajando (10,2% en promedio) y las exportaciones de bienes descendieron por primera vez en 12 años.

Tabla 5.3
Indicadores económicos seleccionados, 1995-1999

	1995	1996	1997	1998	1999
PIB[1]	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3
Cuenta Corriente[3]	-3,6	0,5	-3,0	-9,3	5,7
Exportaciones[1]	5,0	3,6	4,3	-3,2	-0,4
Importaciones[1]	2,3	2,0	3,4	0,4	-7,3
RMI[2]	1557	1831	2093	1698	1276
Deuda externa[3]	69,0	68,6	63,9	70,5	97,6
SPNF[4]	-1,4	-3,1	-2,6	-6,0	-4,9
Ingresos petroleros[4]	7,4	8,2	6,4	4,6	7,6
Ingresos no petroleros[4]	15,1	13,6	15,8	15,6	16,8
Gasto corriente[4]	20,1	19,7	20,0	20,1	22,8
Tipo de cambio[5]	26,9	23,1	22,3	49,8	175,6
Inflación[5]	22,8	25,5	30,7	43,4	60,7
Petróleo[6]	14,8	18,0	15,4	9,2	15,5

1. Variación anual (sucres de 1975).
2. Millones de dólares.
3. Porcentaje del PIB.
4. Resultado global como porcentaje del PIB.
5. Tasa porcentual de variación anual.
6. Dólares por barril, promedio anual.

Fuentes: Boletín Anuario n.° 20 y n.° 22; 75 años de información estadística; 80 años de información estadística.

1998 fue el tercer año consecutivo de elecciones. El último ajuste macroeconómico se había efectuado en 1992 y desde 1994 el BCE mantenía el sistema de bandas cambiarias para controlar la inflación, que en 1998 terminó en 43,4% (la más alta de América Latina). La economía se encontraba en franca desaceleración; el petróleo llegó a su precio más bajo en tres décadas y Petroecuador sufría las consecuencias del ajuste del Gobierno de Durán Ballén (atraso de pagos a empresas privadas, demora en la construcción del oleoducto

para crudos pesados, falta de recursos financieros para actividades de prospección y explotación, daños del oleoducto), por lo que la extracción de crudo se redujo 3,2%, en volumen. El valor agregado de la agricultura, caza y pesca se redujo 9,4%, la industria apenas creció 0,4% y la construcción se expandió 6%. Mientras la exportación de bienes y servicios se redujo 3,2%, las importaciones crecieron 0,4%.

El interinato estableció en el presupuesto del Estado de 1998 un precio de referencia para el barril de petróleo de 16 dólares, cuando en diciembre de 1997 se lo exportó a 13 dólares. Este crucial precio para la economía ecuatoriana descendió a 6,9 dólares por barril en diciembre de 1998, una vez que Irak reanudó su exportación. En conjunto, "todos estos factores ocasionaron una pérdida combinada [...] de alrededor de 632 millones [de dólares], es decir, del 3,2% del PIB" (BCE, 1999: 72). Los ingresos totales cayeron a 20,3% del PIB, los más bajos de esa década.

Sin embargo, el principal problema fermentaba en el sector financiero. Mahuad parecía desconocer lo que había sucedido con Solbanco y el Banco de Préstamos, y antes de ellos con el Banco Continental. Solbanco nació en abril de 1996 al fusionarse los bancos guayaquileños Inca y Albobanco. Su cartera se tornó crítica cuando decidió financiar a los constructores del plan de vivienda "Un solo toque", auspiciado por el presidente Bucaram. Cuando no pudo capitalizar 150 000 millones de sucres (unos 29 millones de dólares), exigidos por la autoridad de monetaria para su rehabilitación, el 25 de agosto cerró sus puertas. Su clausura, en abril de 1998, habría sido la "chispa" de la crisis bancaria (Jácome, 2004: 17).

En abril de 1998 el presidente de la Junta Monetaria –el socialcristiano Francisco Swett– había declarado que la situación del Banco del Progreso era "la mejor del sistema" (*El Comercio*, 8/6/1998: B1), tratando de contrarrestar una corrida de depósitos. Entre el 13 y el 16 de abril ese banco habría soportado retiros por 45 millones de dólares. El pánico fue causado por un rumor iniciado en Azogues, tras la quiebra de Solbanco y la paralización del transporte terrestre provocada por un paro indígena en protesta por la posible suspensión del seguro social campesino. El paro impidió el paso de un camión

blindado con recursos líquidos para la sucursal de Azogues de esa entidad. Los rumores se propagaron rápidamente a Cuenca y de allí a Guayaquil y a Quito. Este evento le restó a esa entidad una quinta parte de los depósitos de ahorro y a la vista.[217]

Ese mismo mes el Banco de Préstamos sufrió una corrida de depósitos por 140 millones de dólares (también provocada por los rumores sobre Solbanco). En mayo el BCE le confirió un crédito de liquidez por 48 millones de dólares, que fue insuficiente para compensar el desbalance. El principal accionista de esa entidad, Alejandro Peñafiel, no pudo capitalizar 30 millones de dólares, y tampoco se concretó otro crédito comercial por 17 millones de dólares. La crisis financiera rusa desencadenó la caída y cuando cerró sus puertas, el Banco de Préstamos tenía en caja 200 000 dólares para atender a 120 000 clientes, de los cuales una gran mayoría ahorraba en la cuenta "Poquito a poco". Esta quiebra, del décimo banco más grande del sistema, sorprendió al país sin superintendente de bancos. El 11 de septiembre un juez de la provincia de Pichincha dictó orden de prisión en contra de Peñafiel y de los miembros del directorio de ese banco (*El Comercio*, 12/9/1998: A8).

La banca pública no estaba mejor. El BNF tenía un patrimonio técnico de 1,7% y pérdidas por 33 800 millones de sucres (*El Comercio*, 4/6/1998: B3).[218]

En marzo de 1998 los créditos de liquidez otorgados por el BCE a las entidades financieras alcanzaron un saldo de 53 300 millones de sucres, subieron a 131 800 millones en abril y a 336 900 millones en mayo. Entre junio y septiembre este saldo se mantuvo alrededor de 400 000 millones de sucres, situación extraordinaria que hubiera sido imposible si se aprobaba el Plan de Convertibilidad, y que no podía ser desconocida por Mahuad.

---

217 En su afán de recuperar su dinero, miles de depositantes salieron del Banco del Progreso con fundas de todo tamaño. Muchos de ellos fueron asaltados en los alrededores de las sucursales y perdieron sus ahorros.

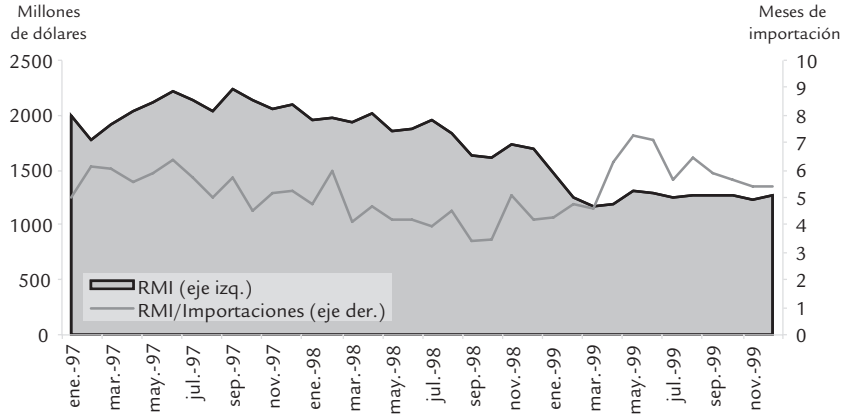
218 Patrimonio técnico es el respaldo patrimonial de una institución financiera; debe cumplir ciertas condiciones de proporcionalidad al riesgo gestionado por la entidad. La legislación ecuatoriana establecía que el patrimonio técnico mínimo de una entidad financiera debía ser de 9%.

En forma reiterativa a lo largo de 1998, para paliar dificultades que aparentemente eran de liquidez,

> el Banco Central del Ecuador, en cumplimiento del papel de prestamista de última instancia que le asigna la Ley, a fin de reducir los riesgos de una crisis sistémica de impredecibles consecuencias, solventó las deficiencias de liquidez de algunos bancos, lo que tuvo un impacto directo sobre el crecimiento de la emisión monetaria, que llegó a crecer hasta el 44% anual, a pesar de la agresiva política de operaciones de mercado abierto [...] y del incremento de la tasas de interés (BCE, 1999: 16).

A lo largo de ese año el BCE empleó la tasa de interés diaria para contrarrestar la demanda de dólares, pese a lo cual entre diciembre de 1997 y diciembre de 1998 la RMI se redujo 18,9% (unos 395 millones de dólares, gráfico 5.4). La devaluación del tipo de cambio nominal fue de 49,8% y la banda cambiaria tuvo que ser "recalibrada" en marzo (para contrarrestar la falta de medidas fiscales para atender las consecuencias de El Niño) y en septiembre (para atenuar el déficit comercial), pero ya había llegado a su límite, pues ya no pudo revertir el alza de las tasas de interés.

Gráfico 5.4
Reserva monetaria internacional: saldo mensual, 1997-1999



Fuente: BCE, *80 años de información estadística* (s/f).

En 1998 el Ecuador pagó al exterior 5759,8 millones de dólares, pero todavía recibió desembolsos por 6117,3 millones. Las restricciones internacionales de crédito provocaron una mayor demanda de dólares en el mercado interno, pues los bancos comerciales debían cubrir sus obligaciones externas. La deuda externa privada, que había crecido desde 258,2 millones de dólares en 1992 (2% del PIB) hasta 2159,5 millones en 1998 (13,6% del PIB), se había concentrado en el corto plazo, y las expectativas de devaluación eran una constante preocupación para los deudores. Con el impulso aperturista de la LGISF, desde el tercer trimestre de 1998 las operaciones del sistema financiero denominadas en moneda extranjera superaron a las denominadas en sucres. Para aumentar la liquidez en dólares, el BCE redujo el encaje en moneda extranjera del 12% al 10% (23 de septiembre) y al 2% (29 de septiembre) y finalmente el 28 de diciembre lo situó en 4% (BCE, 1999: 38).

El interinato decidió al final de su período de Gobierno una revisión de sueldos que produjo un incremento de 12% en la masa salarial del sector público. Al terminar 1998, las compensaciones salariales efectuadas a lo largo de la década habían desquiciado la política salarial: la compensación por el costo de vida se había incrementado de 6,5% del salario mínimo vital de 1991 a 200% del de 1998 y la bonificación complementaria había subido de 2,5% al 366% del salario mínimo vital. A pesar de esto, en 1998 el costo de la canasta familiar básica fue 1,7 veces mayor que el ingreso familiar disponible (BCE, 1999: 30). Alarcón gastó casi todo el presupuesto de 1998 antes de dejar su cargo, por lo que la situación fiscal del resto del año resultó casi imposible de sobrellevar (Gerlach, 2003: 123). Con estas y otras "rigideces" del gasto fiscal, la brecha potencial del sector público para 1998 era de 8,5% del PIB.

La situación del país no merecía el discurso de posesión de Mahuad, pronunciado al tiempo que comenzó a regir la Constitución reformada. En la visión de la gobernanza neoconservadora prevaleciente entre los legisladores de Sangolquí, uno de los cambios más importantes era la autonomía del BCE, que debía acompañarse de otros cambios jurídicos y de nuevas nominaciones, demorados en medio de la crisis política y algunos nunca concretados.

Que un banco central necesite autonomía para mantener la estabilidad de precios es una afirmación –casi un dogma– que no resiste análisis empírico. En esa época el "dependiente" Banco Central del Japón pudo mantener tasas de inflación inferiores a las alcanzadas por el "autónomo" Sistema de la Reserva Federal estadounidense.[219] En el caso ecuatoriano, resultaba hasta ingenuo creer que la autonomía formal del BCE otorgada por la Constitución de 1998 era suficiente para estabilizar la economía (Oleas, 2001).

El 26 de octubre se firmó la paz con Perú, lo que terminó con uno de los pretextos empleados para especular contra el tipo de cambio. En estas condiciones, para preparar el terreno para entablar nuevas negociaciones con el FMI y tratar de corregir una situación insostenible, el 14 de septiembre el presidente Mahuad anunció su paquetazo, a base de medidas para reducir la brecha fiscal y "eliminar las distorsiones vigentes en los precios de los servicios públicos básicos" (BCE, 1999: 15). Con el afán de lograr un ahorro equivalente a 564 millones de dólares, se prescindió del subsidio al gas de uso doméstico, con un incremento de 380% en el precio final; se eliminó el subsidio a la electricidad para abonados con consumos superiores a 150 kW/hora/mes; y, se incrementó el precio de los combustibles: el de la gasolina extra subió 45% y el del diésel 40%. Además se anticipó que el ajuste de los precios de los combustibles continuaría, indexándolos al tipo de cambio. Para justificar el incremento de la tarifa del gas de uso doméstico se argumentó que, por la falta de focalización, no se beneficiaba a los grupos más pobres, ya que el 40% de la población, de escasos recursos, solo percibía el 27% de ese subsidio. En el caso de la electricidad, la población más pobre solo recibía el 20% del subsidio (BCE, 1999: 70).

Mahuad propuso reactivar las privatizaciones de Andinatel S. A., Pacifictel S. A. y de las empresas del Inecel; reabrir a la inversión extranjera el sector petrolero y anunció una nueva reforma tributaria para racionalizar el pago de impuestos, así como reducir aranceles y suprimir exoneraciones. Se constituyó la Corporación Aduanera

219 Véase, por ejemplo, Thomas Carguil (1996), "La asociación estadística entre inflación e independencia del Banco Central", en *Cuadernos de Economía*, n.° 1 24, Universidad Nacional de Colombia.

Ecuatoriana; se informó de la creación de una red de computadoras para detectar la evasión. Se dieron por terminados los contratos laborales firmados por el interinato entre el 1 de enero y el 9 de agosto de 1998. También se anunció una reducción de 30% en el número de vehículos oficiales, se decidió prohibir nuevas compras de bienes inmuebles y se suprimieron la Senda y el Ministerio de Comunicación. Y se redujo el personal adjunto a los ministros (Gerlach, 2003: 119-120). Todas estas eran medidas fiscales, mientras el desorden financiero se mantuvo intocado. El impacto inflacionario de estas "correcciones" fue significativo, por lo que, como si tratase de deslindar responsabilidades, el BCE comenzó a distinguir la inflación general de la "inflación de fondo".[220]

Los aumentos de los precios controlados redujeron la demanda de gasolina y gas doméstico, pero el diésel y el fuel oil tuvieron más demanda por parte del sector eléctrico. Para la reconstrucción de los daños en la infraestructura vial de la costa causados por El Niño la demanda de asfalto creció 48% (BCE, 1999: 73).

Para compensar estas medidas se creó un "bono de solidaridad" para la población en situación de pobreza e indigencia, consistente en la entrega de una mensualidad de 100 000 sucres (17,8 dólares, al tipo de cambio de septiembre de 1998) en efectivo a 1,2 millones de madres de familia pobres, y de 50 000 sucres (8,9 dólares) a unas 200 000 personas de la tercera edad. Si se hubiere atendido a la totalidad de potenciales beneficiarios, entre octubre y diciembre de 1998, el costo total del bono de solidaridad habría ascendido a 69,4 millones de dólares. La aritmética del ministro de Finanzas tenía sentido: eliminar subsidios regresivos estimados en 2,8% del PIB y focalizar transferencias monetarias por un monto equivalente a 0,3% del PIB en beneficio de la gente más afectada por la crisis. El bono se pagaba en sucres corrientes que seguirían perdiendo poder adquisitivo mientras no se detuviera la inflación.

220 La inflación de fondo excluye los productos que presentan movimientos bruscos en sus precios y los productos con precios regulados como transporte, electricidad, gas, etc., de forma que solo mide la variación de precios provocada por la política monetaria (BCE, 1999: 25).

Estas medidas de austeridad fiscal no fueron un programa económico en toda la línea. Trataron, en realidad, de reducir la brecha fiscal y de evitar una nueva explosión social. Al presentarlas, Mahuad "exhibió las portadas de los principales [diarios] del país que se referían a los problemas fiscales que tiene el Gobierno" (El Comercio, 15/9/1998: A2), como si la opinión de la prensa ya hubiera justificado las medidas. Podían ser, no obstante, una base para iniciar conversaciones con el FMI el 4 de octubre de 1998. Mientras tanto, como era usual, se esperaba el arribo al país de sendas misiones del Banco Mundial y del BID con las que se delinearía una nueva carta de intención (El Comercio, 9/9/1998: B3). Pero antes era necesario completar los cuadros de regulación y control monetario y financiero, según la normativa establecida por la nueva Constitución.

En el Congreso la elección de vocales del directorio del BCE fue precedida de una discusión sobre cómo debía reformarse la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado. Con apoyo del PSC, la ID y el PRE se decidió que el presidente del directorio del BCE no "duplique" las funciones del gerente; el PSC (se sumaron el FRA y la ID) pretendía atenuar el poder que quería concentrar la DP en el Banco Central y para ello primero se debía reformar la Ley de Régimen Monetario y asegurar el control de la Superintendencia de Bancos. Luis Jácome fue considerado exento de todo vínculo profesional o político con los grupos financieros. Economista doctorado en la Universidad de Boston, Jácome era al momento de su nominación director técnico de Cordes, la ONG del expresidente Hurtado. Los otros cuatro miembros propuestos por el Ejecutivo fueron Ana Lucía Coronel, economista residente en Washington; Patrick Barrera, director hasta 1998 de la Asociación de Instituciones Financieras del Ecuador; Modesto Correa, exministro de Finanzas, y Joseph Montgomery, exejecutivo del Banco del Pacífico. Los postulados fueron nombrados por el Congreso con 112 de 114 votos (se abstuvieron Jaime Hurtado e Iván Rodríguez, del MPD) y previamente se aprobaron las reformas a la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, como lo había exigido el PSC.

Jácome declaró, poco antes de ser posesionado como presidente del flamante Directorio del BCE, el 3 de septiembre de 1998, que la "situación del sistema bancario es de aparente desconfianza, aunque no hay fundamentos para ello" (El Comercio, 4/9/1998: B1).

Mahuad no presentó terna para el nombramiento de superintendente de Bancos en el plazo estipulado por la Constitución y la designación quedó a cargo del Congreso, es decir, del acuerdo al que llegaron la DP y el PSC. El cargo recayó en Jorge Egas Peña, quien lo asumió "con un fuerte aval del establecimiento político" (*El Comercio*, 9/9/1998: B1). Egas se había desempeñado como abogado de la Superintendencia de Compañías; asesor jurídico de la Bolsa de Valores de Guayaquil; secretario de la Gobernación del Guayas; ministro de Bienestar Social y de Trabajo durante la presidencia de Febres Cordero; miembro de la Junta Bancaria y procurador jurídico de varias empresas relacionadas al Banco del Progreso.

A los pocos días de nombrado el nuevo superintendente, se promovió la entrega a Filanbanco de un préstamo de liquidez por 151 millones de dólares, equivalente a 9,1% de la RMI. La concesión de este préstamo fue arduamente debatida durante dos días y sus noches, hasta que las dubitaciones del flamante directorio del BCE habrían sido finiquitadas con un perentorio ultimátum de la ministra de Gobierno. Este evento marcó el inicio del descontrol de la emisión monetaria así como la constante intervención de la Superintendencia de Bancos y del poder Ejecutivo en el autónomo directorio del BCE.

Al desencadenarse la crisis financiera, Ecuador no había desarrollado

> entidades regulatorias realmente independientes, pues los reguladores eran extraídos de las jerarquías de los regulados. Así como los partidos políticos controlaban el Tribunal Supremo Electoral encargado de certificar a los nuevos partidos políticos y de contar los votos en las elecciones, así también los superintendentes de bancos salían de la comunidad bancaria y los administradores de aduanas del mundo de los exportadores e importadores (Gerlach, 2003: 129).

El 1 de octubre de 1998 se realizó una huelga nacional convocada para protestar contra las políticas de austeridad fiscal y de liberación de precios impuestas por el Gobierno. Para entonces la crisis financiera ya había tomado vuelo y las negociaciones con el FMI para acordar un nuevo programa global de ajuste macroeconómico tomaron otro rumbo. Hasta esa fecha el BCE ya había asistido con créditos de

liquidez a once entidades financieras, por un equivalente a 30% de la base monetaria. El primer presidente del directorio del BCE justificó este abandono de la política monetaria aduciendo que "la primera línea de defensa" para enfrentar necesidades de liquidez era la asistencia del prestamista de última instancia (el BCE), "en ausencia de instrumentos de resolución bancaria efectivos" (Jácome, 2004: 17).

Ese mes Filanbanco, el quinto banco del país por el volumen de sus activos, arrojó pérdidas por 45 000 millones de sucres; en octubre su cartera descubierta (el porcentaje de la cartera cuya morosidad comprometía al patrimonio) subió a 40%, es decir, su patrimonio ya estaba comprometido y sus problemas eran más complejos que los que suponía una situación de iliquidez temporal. Roberto Isaías –accionista principal de esa entidad– culpó de la situación a la interrupción de las líneas de crédito internacionales y a los préstamos en mora ocasionada por El Niño.

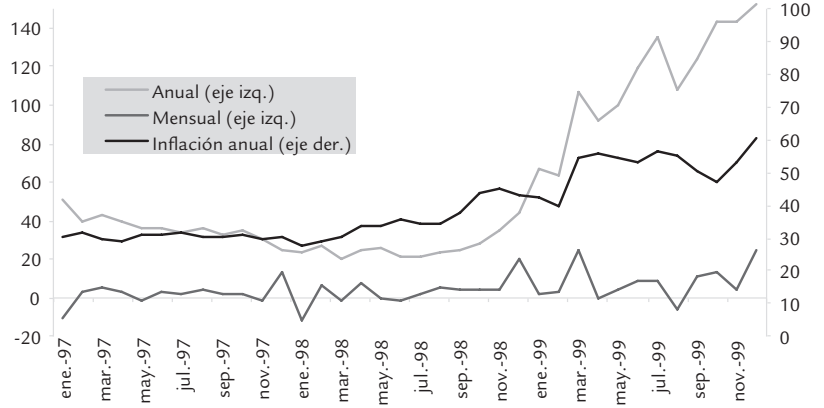
Todos conocían del paulatino deterioro económico experimentado durante ese año; las cifras publicadas por el organismo de control indicaban que desde enero las provisiones –el dinero reservado para eventuales no pagos– de Filanbanco se redujeron sistemáticamente. En octubre, mientras todo el sistema registraba 85,7% de provisiones sobre cartera, en Filanbanco apenas alcanzaban a 21%. La calificación de los activos de riesgo realizada a la cartera de esta entidad y publicada sin observaciones por la Superintendencia de Bancos el 30 de septiembre de 1998 indicaba que 81,2% era tipo A (cartera de riesgo normal), 14,6% tipo B (de riesgo potencial) y 1% de tipo C (de riesgo deficiente).[221] Con esta calificación el banco no tenía razón para caer y el argumento para justificar el descalabro hubiera sido innecesario. Según los estados contables a diciembre de 1998, Filanbanco tenía la segunda cartera con mayor cantidad de créditos vinculados (426 507 millones de sucres). Ese año la vinculación de créditos en todo el sistema bancario sumó 2,4 millones de millones de sucres. Otros bancos con abultadas carteras vinculadas eran el Banco del Progreso (514 411 millones de sucres) y el Banco de

221 Una auditoría posterior concluyó que solo 8% de la cartera de Filanbanco era tipo A y que la de riesgo deficiente alcanzaba a 37% (Gerlach, 2003: 139).

Guayaquil (277 081 millones de sucres); entidades como el Banco del Litoral, el General Rumiñahui y Cofiec presentaron créditos vinculados sobre cartera total que alcanzaban 60,9%, 38,8% y 28,8%, respectivamente. Esta era una práctica contemplada en la LGISF.

El 10 de agosto se puso en vigencia la Constitución de 1998. Con ella el autónomo BCE, recibió la misión institucional de velar por la estabilidad monetaria. Sin embargo, entre septiembre y noviembre otorgó al sistema financiero créditos por 600 millones de dólares, de los cuales Filanbanco habría recibido cerca de 400 millones. Como esos créditos se prestaban en moneda nacional, en noviembre el crecimiento anual de la emisión monetaria subió a 35,3% (gráfico 5.5). Entre septiembre y noviembre se triplicó la emisión de BEM, presionando al alza la tasa de interés de corto plazo, pero eso no fue suficiente para esterilizar la expansión monetaria (Jácome, 2004: 19). El BCE trató de aplacar la desconfianza informando que el crecimiento del cuasidinero en moneda extranjera se había desacelerado "de 45,5% a inicios de 1998 a un 17,2% a fines de año" (BCE, 1999: 43), pero omitió decir que, a pesar de la desaceleración observada, entre enero y diciembre de 1998 el cuasidinero en moneda extranjera pasó de 37,1% a 45,3% del cuasidinero total, lo que demostraba la confianza cada vez menor en la moneda nacional.

Gráfico 5.5
Emisión monetaria 1997-1999 (tasas de variación)



Fuente: Información Estadística Mensual n.º 1731-1744

En 1998 los activos del sistema bancario denominados en moneda extranjera crecieron 79%, mientras que los denominados en moneda nacional lo hicieron al 43%, de manera que la cartera por vencer en dólares se expandió 86,6%, mientras que la denominada en sucres solo lo hizo en 9,4%. La cartera vencida en moneda extranjera se incrementó 176%, y la denominada en sucres 36,6%. Las inversiones en moneda extranjera de la banca comercial se expandieron en 126% frente a 53% en moneda nacional (BCE, 1999: 48).

El BCE justificó los auxilios monetarios prestados al sistema bancario con el mismo argumento esgrimido por los banqueros: que El Niño "devastó la costa del país y en especial su sector productivo, deterioró la capacidad de pago de un gran grupo de deudores". Pero, además, que eso "puso en evidencia la alta exposición al riesgo del sistema financiero y las deficiencias en la supervisión bancaria, que se manifestaron en la quiebra de Solbanco y Banco de Préstamos, a inicios y mediados de 1998, respectivamente" (BCE, 1999: 45). Estos argumentos de la autoridad monetaria eran falaces. La quiebra de Solbanco estaba relacionada con su estrecha vinculación al truncado plan de vivienda de Abdalá Bucaram y el Banco de Préstamos no tenía cartera colocada en la costa.

El Grupo Financiero Banco de Préstamos, dueño del Banco de Préstamos, atraía recursos de sus clientes por medio de sus oficinas bancarias en Ecuador (en especial en la sierra norte), los transfería al exterior por medio de sus subsidiarias extranjeras y los prestaba desde allí a sus empresas petroleras vinculadas. Al caer el precio del petróleo y sobrevenir la crisis de la economía rusa (los Peñafiel, dueños de ese banco, también tenían intereses en empresas petroleras rusas), los créditos y avales otorgados a sus empresas vinculadas se tornaron irrecuperables. Entre diciembre de 1997 y junio de 1998 el saldo de la cuenta "documentos pagados por cuenta de clientes", de hasta 90 días (que registraba avales y fianzas) del Banco de Préstamos se disparó de 5713 millones de sucres a 110 433 millones. Aparentemente, ese banco habría pagado avales por operaciones realizadas en el exterior por empresas petroleras vinculadas. La familia Peñafiel también era dueña de Tripetrol y Totisa, que compraban casi la mitad de los 250 000 barriles diarios de crudo exportados por Petroecuador.

Según la Superintendencia de Bancos, 38% de la cartera total de ese banco, es decir unos 60 millones de dólares, se habría canalizado hacia empresas de ese grupo. En marzo de 1998, las subsidiarias *off-shore* del Grupo Financiero Banco de Préstamos eran beneficiarias del 54,6% del total de créditos conferidos por la matriz de Quito. Préstamos Cayman Ltd. y otras subsidiarias acaparaban 63,3% de todas las captaciones del grupo.

Desde marzo de 1998 buena parte de los depositantes e inversionistas del Banco de Préstamos retiraron su dinero, lo que habría significado una merma de 120 millones de dólares en depósitos. El BCE acudió en su auxilio con créditos de liquidez por cerca de 50 millones de dólares que debían vencer entre septiembre y octubre de ese año. Para cubrir una porción de los retiros, el Banco de Préstamos redescontó parte de su cartera en la CFN, por cerca de 40 millones de dólares, lo que le obligaba a capitalizar 32 millones de dólares para cubrir sus deficiencias inmediatas. De esta manera, un problema de liquidez se transformó en otro de insolvencia.

El Niño sirvió, en general, para justificar como algo incontrolable el incremento de la cartera vencida a una tasa anual de 76,6% en 1998, frente al 13,6% de 1997 (BCE, 1999: 47) y se convirtió en uno de los pretextos para encubrir el riesgo moral con el que operaban ciertos banqueros que finalmente quebraron sus entidades, a pesar de los auxilios del Estado.[222]

Cuando los activos y las inversiones del sistema bancario se concentraron en dólares, las posibilidades de financiamiento externo se deterioraron bruscamente debido a las crisis de Asia y Rusia. En 1998 el patrimonio del sistema financiero ecuatoriano era de 8,2 millones de millones de sucres; su crecimiento anual se había reducido al 32,5% (inferior al crecimiento de 1997, que fue de 51,5%), mientras la inflación cerró en 43,4%. Esta situación requería mayores niveles de apalancamiento, "pues la relación capital pagado más reservas frente al total de activos se redujo del 15% al 13%" (BCE, 1999: 49).

222 Si bien la costa absorbía más de 60% del crédito de la banca, solo una investigación más rigurosa confirmaría que, en efecto, la cartera vencida de los bancos que recibieron auxilio se había deteriorado debido al fenómeno atmosférico.

El escenario financiero de finales de 1998 era crítico y parecía imperioso procesar una crisis gestada incluso antes de la LGISF, cuando el equipo económico de Durán Ballén optó por controlar el tipo de cambio para detener la inflación. Los estudios ortodoxos no consideran que el modelo de ajuste iniciado en 1992 y la liberalización de la cuenta de capitales determinada por la LGISF fueran causas de la crisis financiera. Para ellos esta se habría originado en 1995, con eventos *exógenos* como las hostilidades con Perú, el juicio a Dahik y el efecto "tequila"; así como también por la reversión de los flujos de capital y la reducción de los precios del petróleo, relacionada con el estancamiento económico (Jácome, 2004: 7).

Como los 400 millones de dólares de créditos de liquidez entregados al Filanbanco no mejoraron las condiciones financieras de esa entidad, el 20 de noviembre de 1998 las máximas autoridades monetarias y de supervisión pidieron al presidente del Congreso, Juan José Pons (DP), que apruebe un proyecto urgente de "Ley de reordenamiento en materia económica, en el área tributario-financiera" enviado pocos días antes por el Ejecutivo.[223] Esta ley creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) como "entidad de derecho público, autónoma, dotada de personalidad jurídica propia, gobernada por un Directorio" (art. 22), que debía "promover un equitativo equilibrio con sentido nacional"[224] y "evitar tendencias monopólicas en el sector financiero". Sus decisiones serían tomadas por mayoría absoluta de votos, con el voto favorable del Superintendente de Bancos. El artículo 21 estableció la garantía ilimitada de depósitos.[225] La AGD

223 Registro Oficial n.º 78, 1 de diciembre de 1998. Esta sección sigue muy de cerca un estudio previo sobre este tema (véase Oleas, 2001).

224 Esta redacción resulta al menos curiosa. ¿Acaso el país se encontraba, sin saberlo, en presencia de algún tipo de lucha financiero-regional?

225 "...el Estado ecuatoriano garantiza el pago de la totalidad de los saldos de depósitos y otras captaciones, vigentes y por contratarse, con los correspondientes intereses, calculados hasta el día anterior al inicio del Procedimiento de Saneamiento, de personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país y en el extranjero debidamente registradas en las IFIs y de las otras entidades integrantes del mismo grupo financiero, incluyendo las *off-shore* de las instituciones financieras nacionales, siempre que estas estén autorizadas a captar depósitos del público en el país por la Superintendencia de Bancos. Se incluye además en esta garantía los créditos concedidos por entidades extranjeras no vinculadas con la IFI, para financiar comercio exterior, que estén debidamente instrumentados y registrados en dichos balances y cuyo buen fin sea comprobado por la Agencia de Garantía de Depósitos".

debía conducir los "procedimientos de saneamiento" (art. 24) con los cuales se iniciaba el trámite de liquidación forzosa de una entidad financiera incursa en las infracciones previstas en los artículos 148, 150 y 151 de la LGISF.[226] Una vez presentados los estados financieros "fidedignos",[227] la AGD asumía todas las atribuciones de la junta general de accionistas del banco intervenido y el gerente de la AGD se convertía en su representante legal, judicial y extrajudicial. Luego de designar un administrador temporal, que tendría un plazo máximo de 60 días calendario para presentar el informe económico-financiero, se debía abrir en el BCE una "cuenta de ejecución", integrada con los recursos de la AGD. En función del informe, el capital social debía corregirse y, luego de quince días, el gerente de la AGD debía presentar un informe al directorio con las recomendaciones más adecuadas, en cada caso, para "honrar la garantía de depósitos". Los procedimientos de saneamiento solo podían terminar de tres maneras: por haberse logrado el saneamiento; por restitución de los niveles patrimoniales mínimos realizada por los accionistas y por liquidación.

En su primera parte esta ley dispuso la creación de un impuesto a la circulación de capitales (ICC) del "uno por ciento sobre el valor de todas las operaciones y transacciones monetarias que se realicen a través de las instituciones que integran el sistema financiero nacional (oficinas *off-shore* incluidas), sean estas en moneda nacional, unidades de valor constante o monedas extranjeras", y se suspendió el cobro del impuesto a la renta. Cuando el sistema bancario necesitaba de las mejores condiciones de liquidez que la economía pudiera ofrecer, los diputados de la mayoría aprobaron en el Congreso Nacional una ley que producía incentivos adversos a los deseados. En 1999 el ICC recaudó 3,79 millones de millones de sucres (2,4% del PIB), pero ahuyentó del sistema financiero a los depositantes, agravando las

226 Las disposiciones contenidas en el Título XI de la original LGISF sobre regularización y liquidación de instituciones financieras contrastan por su claridad con el enredado "Procedimiento de Saneamiento" de la ley de 1 de diciembre de 1998. En este aspecto carece de objetividad el aserto de Luis Jácome: "La LGISF no proveía de instrumentos apropiados para resoluciones bancarias en el evento de que surgiera una crisis bancaria" (Jácome, 2004: 13). Menos todavía si se consideran los resultados concretos que se lograron con la operación de la AGD.

227 ¿Acaso se presentaban otros estados financieros que no eran *fidedignos*?

condiciones de iliquidez. Hasta Jácome aceptó lo contraproducente de este impuesto:

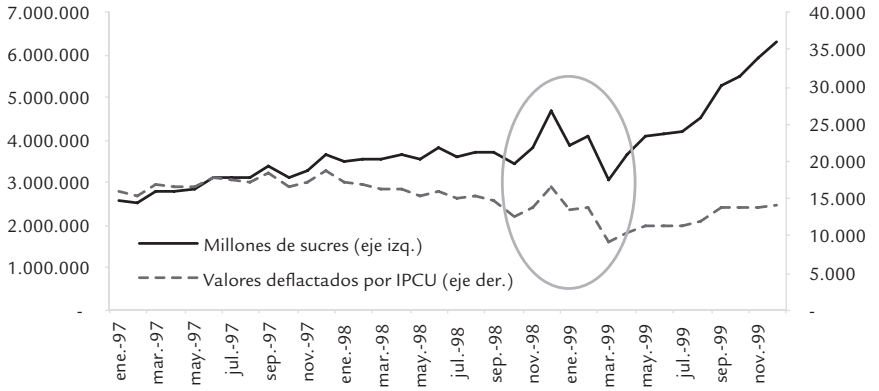
> El drenaje de depósitos bancarios escaló al tiempo que los agentes económicos se esforzaban por sortear el impuesto realizando transacciones por fuera del sistema bancario. Este impuesto también fue, en forma indirecta, una fuente adicional de presión sobre el tipo de cambio, pues almacenar dinero en divisas por fuera del sistema financiero era más fácil y, en particular, más seguro, dado que la denominación del billete más grande en moneda doméstica era, en ese tiempo, equivalente a menos de cuatro dólares de los USA. Bajo estas circunstancias, los depósitos a la vista en el sistema bancario cayeron [...] en enero a pesar de que la emisión monetaria continuaba creciendo fuertemente (Jácome, 2004: 19-20).

Además del ICC, la Ley de reordenamiento introdujo otro elemento distorsionante. Al determinar los recursos con los que contaría la AGD, la letra a) del artículo 29 incluía "la aportación del seis punto cinco (6,5) por mil anual calculada sobre el promedio de saldos de los depósitos de todas las IFI, a partir del 1 de enero de 1999. Los pagos se efectuarán mensualmente". En conjunto, esta ley obligaba a los depositantes a pagar 1% en cada transacción financiera para cubrir el déficit fiscal y 0,65% sobre el promedio de saldos de depósitos para proveer de recursos a una nueva entidad pública, en la era de la reducción del tamaño del Estado.

La respuesta inmediata del público fue un drástico descenso de la intermediación financiera que, medida por medio de los depósitos monetarios en el sistema deflactados por el IPCU, bajó 42% entre diciembre de 1998 y marzo de 1999 (gráfico 5.6). Además todo esto propició una marcada preferencia por liquidez y la sustitución del ahorro financiero denominado en sucres por dólares estadounidenses.

La ley de 1 de diciembre de 1998 también estableció "programas de reestructuración" para regularizar el patrimonio técnico de entidades bancarias deficientes (art. 23). Pero al radicarse la competencia para su ejecución en la Junta Bancaria y en la Superintendencia de Bancos, la AGD solo se ocupaba de los casos de saneamiento.

Gráfico 5.6
Depósitos monetarios en el sistema bancario, enero 1997 - diciembre 1999



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual n.º 1744.

Al comenzar la crisis, el mercado monetario y financiero estaba regulado por la Constitución de la Republica, por la LGISF, por la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado y por la Ley de Mercado de Valores. Todas estas eran normas de carácter general y de cobertura suficiente para enfrentar cualquier evento de mercado, incluido el riesgo sistémico. La AGD desquició una institución que debía fortalecerse en torno a estas normas jurídicas, con el propósito evidente de evitar el colapso de uno de los grupos financieros más grandes amparados por la LGISF. El primer presidente de la AGD fue también el primer superintendente de Bancos nombrado por ministerio de la ley, pese a las acusaciones de vinculación con el Banco del Progreso.

La AGD operó con base en la emisión de bonos del Estado que debió financiar el BCE mediante una inmensa expansión de la oferta monetaria.[228] La Ley autorizó a la AGD a intervenir en las operaciones de mercado abierto del BCE "en las condiciones que establezca

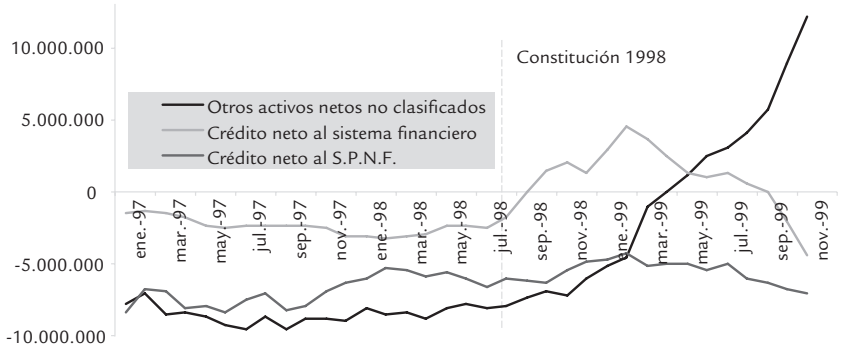
228 La Ley le otorgó cinco fuentes de financiamiento: el impuesto de 0,65% sobre saldos promedio de depósitos; los depósitos a la vista y a plazo inmovilizados por más de diez años en las IFI; el producto de la venta de activos que estaba autorizada a efectuar; los bonos del Estado que recibiera del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; y, los "demás previstos en esta Ley".

el Directorio de este último, otorgando como garantía los Bonos del Estado". Las emisiones de dichos bonos "se realizarán en las monedas, plazos, tasas de interés y demás condiciones que el Directorio [de la AGD] solicite al Ministerio de Finanzas y Crédito Público y no requerirán de ninguna otra autorización o requisito adicional", ni siquiera los previstos en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Así, la mayoría del Congreso, compuesta por los diputados del PSC, DP y PRE, facultó al directorio de la AGD a endeudar al Estado para garantizar los depósitos en el sistema bancario, con lo que las acciones civiles y penales en contra de dueños y administradores de bancos en quiebra, los principales responsables de la crisis, pasaron a ser un prescindible requerimiento formal, más que la obligación de la potestad pública.

La entrega de recursos públicos a los banqueros debió superar algunas dificultades formales. La principal tenía rango constitucional: el artículo 265 de la Constitución de Sangolquí ordenaba: "El Banco Central no concederá créditos a las instituciones del Estado ni adquirirá bonos u otros instrumentos financieros emitidos por ellas, salvo que se haya declarado estado de emergencia por conflicto bélico o desastre natural". Sin declaración de emergencia, el arbitrio empleado para burlar la norma constitucional fue asentar esos bonos en el balance del Banco Central del Ecuador como "otros activos netos no clasificados", para no incluirlos como lo que realmente eran: crédito al sector público, otorgado con base en bonos emitidos por el Ministerio de Finanzas, que iba a parar a los bancos en problemas. Una vez creada la AGD, la cuenta Otros activos netos no clasificados del balance del BCE pasó de una cifra negativa de 7,2 millones de millones de sucres (noviembre de 1998) a otra positiva de 13,8 millones de millones de sucres (diciembre de 1999). En 12 meses de operación de la AGD, esa cuenta presentó un crecimiento absoluto cercano a los 19,3 millones de millones de sucres, es decir, unos 1857 millones de dólares (gráfico 5.7).[229]

229 Para esta estimación se considera el promedio del tipo de cambio de compra de dólares en el mercado de intervención del BCE, entre diciembre de 1998 y noviembre de 1999.

Gráfico 5.7
Crédito del BCE al sistema financiero, enero 1997- diciembre 1999
(millones de sucres)



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual n.º 1774.

Una vez promulgada la ley de la AGD, el Filanbanco entró a "restructuración". Parecía como que esa ley hubiera sido aprobada para recibir a la poderosa entidad financiera. La Superintendencia de Bancos debía, de inmediato, ordenar una auditoría para determinar el monto exacto de la deficiencia patrimonial y asumir la custodia de las acciones de los propietarios. Un mes más tarde, el 28 de diciembre, la Fiscalía General del Estado pidió al superintendente información sobre los verdaderos motivos de la situación financiera del Filanbanco, requerimiento que fue atendido en marzo de 1999.

Los bancos intervenidos en 1998 sumaron 17,9% de los activos totales del sistema, 18,1% de los pasivos y 16,2% del patrimonio (tabla 5.4). La caída de Filanbanco produjo un quiebre estructural en la crisis, que se manifestó en la pérdida de reservas internacionales, en la más agresiva tendencia a la dolarización de los portafolios de los agentes, en una devaluación más rápida y en la aceleración de la inflación. Le siguieron los bancos del Azuay, del Tungurahua, Financorp y Bancomex.

Tabla 5.4
Bancos intervenidos en 1998: activos, pasivos y patrimonio*

	Activos		Pasivos		Patrimonio	
	Millones de sucres	%	Millones de sucres	%	Millones de sucres	%
Solbanco	660 513	1,6%	591 023	1,7%	69 489	1,1%
Banco de Préstamos	1 425 354	3,5%	1 216 466	3,5%	208 887	3,4%
Filanbanco	4 720 733	11,4%	4 072 412	11,6%	648 321	10,5%
Tungurahua	566 642	1,4%	490 081	1,4%	76 562	1,2%
Total intervenidos	7 373 242	17,9%	6 369 982	18,1%	1 003 259	16,2%
Total sistema	41 283 564		35 109 377		t6 174 184	

* Cifras al 31 de diciembre de 1997.
Fuente: Superintendencia de Bancos (s/f).

Entre diciembre de 1998 y enero de 1999 cayeron otros seis bancos. Casi todos los bancos que siguieron operando requirieron créditos de liquidez, lo que provocó que la cuenta "Crédito neto al sistema financiero" en el balance del BCE pase de una cifra negativa de 26 mil millones de sucres en septiembre de 1998 a otra positiva, de 533 mil millones de sucres en agosto de 1999. En febrero de 1999 el crédito neto al sistema financiero llegó a la increíble cifra de 4,57 millones de millones de sucres (gráfico 5,7), unos 590 millones de dólares (al tipo de cambio de compra en el mercado libre), es decir 47,2% de la RMI de ese mes. Entre septiembre de 1998 y agosto de 1999 esta cuenta tuvo un promedio de 221,1 millones de dólares a favor del BCE, a pesar del mandato constitucional vigente desde agosto de 1998.

La estadística disponible sugiere que el Estado garantizó los depósitos en el sistema financiero desde cuando intervino al Banco Continental, en 1996. La disposición transitoria cuadragésima segunda de la Constitución promulgada en agosto de 1998 otorgaba al BCE la facultad potestativa de conferir créditos de liquidez y solvencia hasta agosto de 2000; entonces, ¿por qué se reformó la LGISF en diciembre de 1998?

Jácome (2004) propone que la AGD se creó para dar más operatividad a los procedimientos de liquidación y absorción, pero la realidad prueba lo contrario. El superintendente de Bancos habría impedido en enero de 1999 la fusión de los bancos Popular y Pacífico, que habría sido concertada el 4 de noviembre de 1998. La Junta Bancaria, presidida por el mismo superintendente, suspendió el proceso de fusión entre Financorp y Finagro, que entraron en saneamiento "a puerta cerrada" el 12 y el 18 de enero, respectivamente (Ruiz, 2004: 64).

La AGD operó gracias a los bonos emitidos por el ministerio de Finanzas "en las monedas, plazos, tasas de interés y demás condiciones que el Directorio de la AGD solicite [...] y no requerirán de ninguna otra autorización o requisito adicional". Así, a partir de diciembre de 1998, el Directorio de la AGD se convirtió en la más poderosa entidad del Gobierno, presidida por un superintendente de Bancos con la capacidad de decidir directamente la política de endeudamiento público y en consecuencia la política monetaria.

Al comenzar 1998, en Ecuador operaban 41 bancos, 28 financieras, 8 mutualistas, 26 cooperativas de ahorro y crédito y 18 casas de cambio; al finalizar ese año seguían operando 39 bancos privados. La proliferación de entidades financieras en una economía estancada y con graves problemas de productividad dificultó el tratamiento de la crisis. México, con una economía mucho más dinámica y grande, tenía 18 bancos; en Colombia había 22 y en Perú 16. Las cuentas agregadas de resultados, depósitos, fondos disponibles, patrimonio y capital pagado presentaban variaciones anuales negativas. La cartera descubierta (el porcentaje de cartera cuya morosidad compromete al patrimonio) creció de 4,1% en 1994 a 18,9% en 1998 y la morosidad (cartera vencida sobre cartera total) llegó en octubre a 10%. Pero el porcentaje de provisiones sobre cartera vencida bajó de 75,2% en 1994 a 60% en 1998, lo que indicaba que, conforme se incrementaba el riesgo, en general los bancos asumieron una cobertura menor.

En 1999 la crisis financiera internacional detuvo el crecimiento de los países latinoamericanos. Las importaciones cayeron por primera vez en 15 años (BCE, 2000: 7) y los precios de los productos de exportación siguieron cayendo, con excepción del petróleo que subió a

15,5 dólares por barril (es decir, más de 65% de crecimiento). Para las autoridades del BCE El Niño, la inestabilidad política interna, los *shock* externos y la falta de resolución del "problema fiscal", que "se tradujo en una reducción de las fuentes externas de financiamiento", que deterioró la balanza de pagos "y precipitó la frágil situación del sistema financiero doméstico hacia un problema de insolvencia, en el marco de una insuficiente supervisión bancaria" (BCE, 2000: 11).[230]

Los intentos por salvar a los bancos en problemas mediante créditos canalizados directa o indirectamente expandieron de manera extraordinaria los agregados monetarios, lo que presionó al alza el tipo de cambio.[231] En enero de 1999 los bancos Financorp, Finagro y Azuay; y en febrero y marzo las financieras Amerca, Finannova y el Banco del Occidente pasaron a la AGD para su saneamiento y liquidación (BCE, 2000: 51). Entre enero y febrero el ICC provocó una reducción de 16% de los depósitos en el sistema bancario, con una contracción de 64% en el volumen de captaciones a plazo, que cayeron de 4,65 millones de millones de sucres en enero a 1,68 millones de millones en mayo. El crédito en sucres disminuyó 51,5% y el crédito en dólares se redujo 42,5%. En medio del desconcierto reapareció la Fundación Mediterránea. Varios de sus miembros se reunieron con el directorio del BCE (5 de febrero) para buscar soluciones a la emergencia que planteaba la inminente quiebra del Banco del Progreso. El colapso de la intermediación bancaria hizo inviable la línea de negocios del Progreso y el 3 de marzo el BCE le habría otorgado un préstamo (todavía de liquidez) por 58,7 millones de dólares. Esto se consideró preferible a ingresarlo a la AGD, en cuyo caso el Estado debería erogar entre 700 y 800 millones de dólares (más de 60% del saldo de la RMI en febrero de 1999), para financiar un salvamento más oneroso que el de Filanbanco.

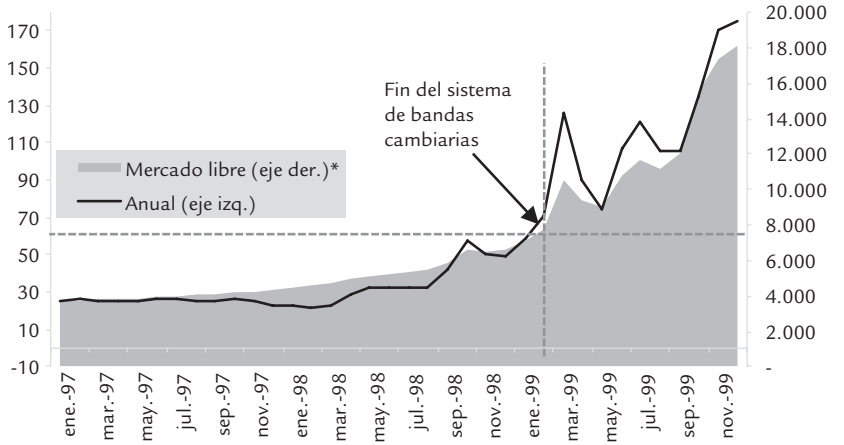
Entre agosto de 1998 y enero de 1999 la cotización del dólar para la venta en el mercado del BCE se devaluó 30% (gráfico 5.8), pese a lo cual la RMI perdió 588 millones de dólares (gráfico 5.4) y el 12 de

230 La Memoria Anual que afirmaba esto fue autorizada por quienes ejercían el control del BCE desde enero de 2000.

231 Contabilizados en las cuentas "Crédito neto al sistema financiero" y "Otros activos netos no clasificados" del balance del BCE.

febrero de 1999 el BCE decidió terminar el sistema de bandas cambiarias e iniciar la flotación del dólar estadounidense. Un día antes, el Congreso había aprobado un presupuesto con un desfinanciamiento cercano al 7% del PIB. Acto seguido renunció el ministro de Finanzas y lo reemplazó la ministra de Gobierno, Ana Lucía Armijos. El sistema cambiario había soportado 50 meses de crisis y finalmente sucumbió frente a la rápida expansión de los agregados monetarios requerida para financiar a la AGD.

Gráfico 5.8
Tipo de cambio, enero 1997 - diciembre 1999
(sucres por dólar y tasas anuales de variación)



* Como la media de la cotización de compra más la cotización de venta
Fuente: BCE, Boletín Anuario n.° 22.

La teoría macroeconómica predice que si el banco central deja que el tipo de cambio fluctúe libremente, según las fuerzas del mercado, es posible gestionar los agregados monetarios y, por ende, la tasa de interés nominal de corto plazo. Esto no ocurrió luego de febrero de 1999. El salvamento a los bancos mediante emisiones monetarias para comprar bonos fiscales, según las exigencias de la AGD, hizo que en 1999 la relación entre la base monetaria y el tipo de cambio se haga muy estrecha, con un coeficiente de correlación de 0,90 (BCE, 2000: 67). Al abandonarse las bandas, se

> dejó a la economía sin un ancla para contrarrestar las expectativas inflacionarias, mientras que se dio un sobre disparamiento del tipo de cambio, como reacción del mercado frente a la imposibilidad de detener la impresión de dinero por parte del BCE y, en consecuencia, para contener la depreciación del sucre. Por otro lado, una vez que el BCE dejó de intervenir en el mercado interbancario de cambios, las reservas en moneda extranjera se estabilizaron. La rápida depreciación del sucre [...] golpeó con dureza a los deudores de los bancos en moneda extranjera no protegidos, erosionando, en consecuencia, el patrimonio bancario y, por lo tanto, empeorando su solvencia (Jácome, 2004: 20).

En la mañana del 8 de marzo de 1999, mediante cadena de televisión, el superintendente Egas anunció que ese día los bancos no abrirían al público. En la tarde anticipó que el feriado duraría otro día más. Al día siguiente, Mahuad declaró estado de emergencia (Decreto Ejecutivo n.° 681) y dos días más tarde compareció en cadena nacional anunciando que el feriado se extendería hasta el viernes, con lo que las oficinas bancarias solo abrieron el 15 de marzo.

Mahuad también anticipó nuevas medidas económicas que incluían la elevación de las gasolinas súper (105%) y extra (165%), y del diésel (48,5%); un incremento del impuesto al valor agregado de 10% a 15%; y un impuesto de 4% a los vehículos de lujo. Mediante Decreto Ejecutivo n.° 685 (11 de marzo de 1999) declaró el estado de movilización de todas las entidades financieras y de sus oficinas *off-shore*, así como de las personas naturales y jurídicas que mantenían deudas o créditos con ellas, denominados en sucres, dólares o unidades de valor constante, con el fin de inmovilizarlos durante un año.

Una semana entera sin bancos –el "feriado bancario"–, más la declaratoria de movilización de las entidades financieras –el "congelamiento"–, buscaban dos objetivos: paralizar los temores de los depositantes y reducir los riesgos políticos del paro nacional efectuado el 10 y 11 de marzo. Esta decisión, crucial para el desenlace final de la crisis bancaria, habría sido inicialmente tomada por la Junta Bancaria con la participación de la ministra de Finanzas y del

presidente del directorio del BCE, Luis Jácome.[232] Varios miembros de la Junta se habrían opuesto enérgicamente al feriado bancario, pero al final habría prevalecido el criterio del superintendente. En forma simultánea, el presidente Mahuad, el presidente del Conam, Álvaro Guerrero (que al mismo tiempo era administrador del Banco La Previsora, reprivatizado en 1988), y el secretario general de la administración pública, Jaime Durán Barba, habrían sesionado en el Palacio de Carondelet, desde las ocho de la noche del día anterior al de la declaración de Egas, para buscar una salida a la crisis del Banco del Progreso. Contra todo principio de legislación republicana, el texto de la resolución de la Junta Bancaria fue sujeto a sigilo bancario.

Una vez conocida la decisión de la Junta Bancaria, el presidente de la Asociación de Bancos Privados, y próximo ministro de Estado, Carlos Larreátegui, expresó el estupor que incluso entre los banqueros provocó el feriado: "No entendemos la razón por la cual el Superintendente de Bancos adoptó la medida. Esto va a tener consecuencias enormes en el nivel de confianza" (Reuters, 1999). Según Egas, con el feriado se quiso prevenir retiros de depósitos, preservar el nivel de la reserva bancaria, y limitar el crecimiento de los precios y de la paridad cambiaria. La autoridad de control del sistema financiero recurrió a argumentos esperables en el Directorio del BCE. Al parecer la Junta Bancaria obligó a todos los bancos –viables o no– a cerrar sus puertas, para proteger al que en ese momento realmente se encontraba en situación crítica.

A pesar del feriado, el dueño del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, decidió el 22 de marzo de 1999 que su banco deje de atender a sus casi 800 mil depositantes. Tras una chocante marcha regionalista organizada por la oligarquía guayaquileña (cámaras de Industrias y Comercio, el sector bananero y la alcaldía de Guayaquil, entre otros), la Junta Bancaria le concedió plazo para recapitalizarse hasta el 4 de mayo, pero el 12 de julio se lo declaró incurso en las causales de saneamiento para su ingreso a la AGD. Esta decisión fue tomada por Jorge Guzmán, el nuevo superintendente de bancos.

232 La Junta Bancaria estaba constituida por el Superintendente de Bancos, el gerente del BCE, dos miembros designados por el Directorio del BCE y un quinto miembro designado por los cuatro anteriores.

Egas había renunciado el 11 de junio de 1999, al igual que cuatro de los cinco vocales del directorio del BCE.

A diferencia del Filanbanco, el Banco del Progreso se especializaba en captar recursos del público, con el incentivo de pagar las mejores tasas de interés del mercado, para destinarlo a empresas requeridas de financiamiento. En febrero de 1999 el patrimonio técnico del Banco del Progreso cubría apenas 12,3% de sus pasivos. El capital pagado sumaba apenas 3,4% de los 5,8 millones de millones de sucres captados gracias a las tasas de interés ofrecidas. El 47,9% de las captaciones del Progreso procedían de clientes serranos, pero solo 1,5% de los créditos se canalizaron a la sierra. 81 clientes (deudores personales) domiciliados en el Puerto Principal habrían recibido 40,6% del crédito total. Una posterior auditoría externa descubrió que los créditos vinculados ascenderían a unos 550 millones de dólares, lo que determinaba un requerimiento de provisiones de 868 millones de dólares. Buena parte de dichos créditos se habrían concedido a 280 empresas fantasmas vinculadas a la alta administración de esa entidad. Juntos, Filanbanco y el Banco del Progreso sumaban 65% de los activos internos del sistema.

Las decisiones de Mahuad destruyeron la escasa credibilidad que le quedaba al Gobierno. Poco antes la ministra de Finanzas había declarado que no se incautarían divisas ni se congelarían depósitos, pues el "problema era la ola de rumores que venía existiendo en el país" (Ruiz, 2000: 45). Thomson Bank Watch castigó la calificación del país, bajándola de *B-* a *CCC*. En el mercado financiero internacional la cotización de los bonos Brady se desplomó, dado el temor de una nueva moratoria. Para entonces ya se sabía que la lenidad de Mahuad con ciertos banqueros y el poder del superintendente eran la retribución al financiamiento de la campaña electoral.

> Según la revista Vistazo, la campaña había costado unos S/. 57 000 millones, de los cuales la tercera parte (S/. 18 546 millones) provenían de la banca sin hacer cuenta de los espacios gratuitos de televisión que fueron concedidos por el ex presidente de Filanbanco, Roberto Isaías. "El 27% del total fue aportado por el ex presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu (S/. 15 639 millones), otros banqueros también

contribuyeron como Fidel Egas (S/. 889 millones), Danilo Carrera (S/. 527 millones) y Guillermo Lazo (S/. 500 millones)" (Ruiz, 2000: 45-46).

El Decreto n.º 685 estableció un complejo conjunto de disposiciones para conculcar el derecho de propiedad de los clientes de todo el sistema financiero ecuatoriano, bajo el pretexto de evitar la caída del Banco del Progreso y frenar la especulación cambiaria. Mahuad no discriminó los bancos deficientes de los viables, lo que perjudicó a los segundos. Además de congelar los depósitos privados, se reconocía el pago de 9% de interés anual para depósitos congelados en dólares, 7% anual para UVC y 40% anual para sucres, mientras la inflación anual estimada para el período del congelamiento sería de 80,9%.

Calcular el monto total del perjuicio causado a los depositantes por la decisión de Mahuad es imposible, por el hecho de que los valores congelados fueron expresados en certificados de depósito reprogramados (CDR) que podían ser negociados en el mercado bursátil y extra bursátil, o usarse para pagar deudas, adquirir bienes, cancelar impuestos, pagar tarjetas de crédito, capitalizar sociedades y hasta recuperar el dinero, negociándolos con descuento.

El monto de depósitos congelados en el sistema bancario privado, contabilizados en marzo de 1999, habría sido de 1840,5 millones de dólares; en las oficinas *off-shore*, 681,6 millones; en las sociedades financieras, 107,7 millones; en las mutualistas, 27,8 millones; y en las cooperativas, 9,7 millones. En total, 2667,3 millones de dólares (Ruiz, 2000: 47).[233] No todos los depósitos en cuentas corrientes y de ahorro fueron retenidos. Pero todos los depósitos a plazo, operaciones de reporto, las captaciones en compañías financieras y los fondos y fideicomisos de inversión de las administradoras de fondos fueron congelados a un año.

El banco con la mayor cantidad de depósitos congelados fue el Pichincha (265,7 millones de dólares), seguido del Banco del Progreso (228,9 millones de dólares) y Banco del Pacífico (163,3

233 Las cuentas empleadas para realizar esta sumatoria de depósitos congelados son los depósitos monetarios, depósitos de ahorro, otros depósitos a la vista, certificados emitidos sobre depósitos a la vista, otras captaciones, certificados emitidos sobre otras captaciones, depósitos a plazo y certificados emitidos sobre depósitos a plazo (Ruiz, 2000: 47).

millones de dólares). Solo el primero sobrevivió a la crisis. Las oficinas *off-shore* con mayores cantidades de depósitos restringidos fueron Produbank (148,7 millones de dólares), Previsora Int. Bank (113,3 millones de dólares), Guayaquil Bank & Trust (75,2 millones de dólares), Continental Overseas (68,4 millones de dólares) y Pichincha Ltd. Bahamas (57,1 millones de dólares). Otras ocho entidades *off-shore* tenían 218,8 millones de dólares congelados (Ruiz, 2000: 56). Como la AGD siguió recibiendo bancos para saneamiento y liquidación, hasta marzo de 2000 los bancos cerrados debían responder por el 49,3% de los depósitos congelados (Ruiz, 2000: 54).

Entre marzo y diciembre de 1999 floreció un complejo mercado de CDR en el que intervenían bancos, financieras, clientes perjudicados, casas comerciales, estudios jurídicos y bolsas de valores. Los CDR se negociaban con descuentos de hasta 60%, pero agentes con información privilegiada podían cambiarlos al 100%, en un ambiente de extrema inseguridad jurídica y con una gestión de la información del mercado antojadiza y asimétrica, determinada por la inestabilidad de la legislación relacionada al congelamiento. Luego del 11 de marzo se emitieron "disposiciones provenientes del Presidente de la República, del Ministerio de Finanzas, de las Superintendencias de Bancos y de Compañías, de la Dirección General de Rentas Internas, de la Agencia de Garantía de Depósitos, del Directorio del Banco Central, del Consejo Nacional de Valores y hasta del Tribunal Constitucional (Ruiz, 2000: 99). La primera ocurrió el 16 de marzo, para reprogramar el congelamiento de créditos, mediante Acuerdo Ministerial 014 (R. O. n.° 149). Mediante Resolución n.° 0029 también se reguló el cobro del ICC y el 6 de abril, mediante Decreto Ejecutivo n.° 770 (R. O. n.° 163) se resolvió la primera reducción de plazos de congelamiento, a 180 días para depósitos en cuenta corriente y a 210 días para depósitos en cuentas de ahorro. Este Decreto fue complementado mediante Acuerdo Ministerial n.° 021. El 26 de julio de 1999, mediante Decreto Ejecutivo n.° 1089 (R. O. n.° 241), se reguló nuevamente los plazos y porcentajes establecidos en los Decretos n.° 685 y 770. El 3 de noviembre el Decreto Ejecutivo n.° 1.405 (R. O. n.° 310) ordenó la devolución de depósitos en cuentas de ahorro en moneda extranjera.

El 24 de diciembre de 1999 el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad (de forma y fondo) del Decreto Ejecutivo n.° 685. Esta resolución ordenaba que, dentro de 30 días, es decir, hasta el 24 de enero de 2000, debía dictarse un cronograma para el descongelamiento de todos los depósitos. Esto nunca se cumplió, una vez que se declaró en forma unilateral la dolarización de la economía ecuatoriana.[234]

El congelamiento de depósitos tuvo varios efectos. El primero, inmediato, fue erosionar la función de medio de pago de la moneda nacional, al permitir que los CDR remplacen a la moneda de curso legal, en condiciones precarias e inseguras, con graves perjuicios para los depositantes del sistema. Otro efecto fue el drástico descenso de la demanda agregada y, durante un par de meses, la ralentización de la inflación. En el mercado financiero el feriado bancario y la caída del Banco del Progreso reiteraron los graves efectos sociales que puede acarrear la injerencia parcializada de los partidos políticos en las entidades del Estado. La mayoría legislativa actuó según los intereses de los grupos financieros que habían financiado las campañas electorales.

Muchas entidades financieras habían canalizado el crédito hacia empresas cuyos principales accionistas eran al mismo tiempo accionistas de los bancos. La Superintendencia de Bancos ni preveía ni detectaba los ilícitos de los directivos bancarios. La cartera de crédito era usualmente considerada como de riesgo controlable en bancos que al poco tiempo quebraban. Parecía que las instancias técnicas de la Superintendencia de Bancos tenían pleno conocimiento de todo cuanto ocurría en el mercado bancario, pero en las instancias decisorias se diluía cualquier informe "inconveniente". Durante el Gobierno del presidente interino Alarcón, el Superintendente de Bancos habría ordenado que no se impriman esos informes, en los que se aconsejaba permitir hasta un 17% de concentración de la cartera de crédito en deudores unipersonales. Bancos como Finagro, con 39% de concentración; Azuay, con 67%; Filanbanco, con 28%; Occidente, con 34%;

234 Para consolidar la dolarización, el 14 de marzo de 2000 se ordenó un nuevo cronograma de descongelamiento, mediante Resolución Interministerial 001-2000 (R. O. n.° 35). Para entonces había pasado más de un año desde el Decreto Ejecutivo n.° 685, y se seguía reprogramando los descongelamientos.

Financorp, con 42%; y Progreso, con 34%; rebasaron largamente el límite aconsejado. Todos ellos quebraron. Como la LGISF no establecía la responsabilidad ilimitada de los accionistas bancarios, en casos de quiebra estos perdían su inversión financiera, pero sus otras empresas quedaban a buen recaudo.

En el mes del congelamiento bancario el crédito neto al sistema financiero otorgado por el BCE creció en 200 millones de dólares y el Estado quedó a cargo del 38,8% de los activos, del 42% de los créditos y del 34,8% de los depósitos totales del sistema financiero, con la inclusión en la AGD de los bancos de Préstamos, Filanbanco, Tungurahua, Financorp, Azuay, Finagro, Occidente y Progreso, la Mutualista Previsión y Seguridad y la Financiera Amerca.

Una vez más se comenzó a discutir si la convertibilidad podría ser la opción para disciplinar a los bancos y tranquilizar al país. La pregunta relevante era "si esa rígida modalidad cambiaria puede lograr el conjunto de bondades que augura. Una respuesta afirmativa a este interrogante supone una drástica sesión de poder de los grupos de interés en favor de un ordenamiento económico con reglas fijas y definidas, que no se puede transgredir" (Mancheno, Oleas y Samaniego, 2001: 448). Tras el feriado del 8 de marzo nadie podía asegurar que las quiebras bancarias, sucedidas una tras otra desde la piramidación de capitales del Banco Continental, habían concluido con la caída del Banco del Progreso. La convertibilidad habría suprimido la capacidad del BCE para emitir billetes, y habría bloqueado el principal cometido para el que fue creada la AGD, apenas tres meses antes.

En marzo y en julio ocurrieron sendas protestas populares, con paralización absoluta del transporte urbano y provincial. En la primera, Mahuad fue obligado a revisar los precios fijados para la gasolina y el gas; en la segunda, se comprometió a no subirlos hasta julio de 2000.

El 6 de mayo de 1999, tres auditoras internacionales intervinieron todos los bancos del sistema.[235] Esta decisión probaba el grado de desconfianza al que había llegado la Superintendencia de Bancos. También buscaba evitar nuevos enfrentamientos regionales y, de alguna manera, reparar la credibilidad perdida en el sistema bancario.

235 KPMG Peat Marwick, Arthur Andersen y Price Waterhouse.

Pero la inestabilidad continuaba: el 21 de mayo el Banco del Pacífico sufrió una corrida de depósitos mientras el dólar rebasaba la barrera de los 10 000 sucres. La misión del FMI, que había llegado con el propósito de discutir los términos de una nueva carta de intención, abandonó el país porque se granjeó la enemistad de los ejecutivos de los bancos que seguían en problemas. El FMI consideró necesario eliminar la garantía del 100% de los depósitos y reducir el poder del superintendente de bancos en la AGD. Por otro lado, la renuncia de los vocales del directorio del BCE dejó a esa misión sin interlocutores válidos.

Las auditoras entregaron sus resultados el 24 de junio, pero no se hicieron públicos. Se sabía que, hasta mayo de 1999, 15 de 33 bancos (incluido el Progreso) arrojaron pérdidas por 617 000 millones de sucres; y que desde inicio de ese año la morosidad se había duplicado, llegando al 20,6%. Para corregir los problemas de insolvencia en el sistema se necesitaba una recapitalización de 1200 millones de dólares. Por otro lado, la liquidez seguía deteriorándose: antes del feriado los fondos disponibles sobre el total de depósitos eran de 51% y bajaron al 45% en abril y al 42% en mayo. Se estimaba que las deficiencias de liquidez ascendían a unos 400 millones de dólares, por lo que el saneamiento no podía costas menos de $ 1600 millones, es decir, 9,6% del PIB.

El país nunca tuvo la seguridad de que los resultados originales de las auditorías internacionales (cortadas a marzo de 1999) fueran finalmente publicados. Lo que finalmente se conocieron fueron los "alcances" hechos por la Superintendencia de Bancos durante un frenético mes de trabajo. La Superintendencia "actualizó" los informes entregados por las auditoras y el 30 de julio se anunció "la verdad sobre la real situación de los bancos en el país". Los bancos extranjeros no fueron mencionados y solo dos nacionales (Banco Unión y Banco de Crédito), con una participación de mercado de 2,8%, fueron declarados no viables. 19 bancos superaron las auditorías[236] y cuatro debían capitalizarse en un año, debido a patrimonios

236 Amazonas, Aserval, Austro, Bolivariano, Centro Mundo, Comercial de Manabí, GNB, Guayaquil, Internacional, Litoral, Loja, Machala, Pichincha, Produbanco, Rumiñahui, Solidario, Sudamericano, Territorial y Unibanco.

técnicos inferiores al 9%.[237] El Banco del Progreso y Bancomex fueron declarados en saneamiento y Solbanco definitivamente debía entrar a restructuración y ser absorbido por el Banco Continental. El Banco de Préstamos debía esperar un dictamen del Procurador General del Estado, para decidir su restructuración, saneamiento o liquidación. Filanbanco y Banco Continental no recibieron calificación financiera, solo se supo que pertenecían al Estado.

Las auditorías consideraron viables a los bancos que registraron patrimonios positivos –luego de los ajustes de auditoría– y a los que presentaron las garantías suficientes para alcanzar los niveles requeridos de solvencia. Se consideraron no viables los que presentaron afectación en el nivel de solvencia –luego de los ajustes de auditoría– sin que los accionistas hayan ofrecido capitalizar sus entidades.

Esta noticia se difundió luego del fracaso de la reforma de la AGD pedida por el FMI. La mayoría de congresistas querían, en lugar de restringir la garantía de depósitos, ampliarla a las empresas subsidiarias de los bancos quebrados, eliminar en forma retroactiva las garantías a las líneas de crédito externas y fijar un tope máximo para las tasas activas cobradas por los bancos (la activa en sucres solo debía ser 1,25 veces la pasiva y la activa en dólares solo 1,1 veces la pasiva). Los legisladores se opusieron a que la AGD pueda tomar acciones coactivas sobre las empresas vinculadas a los bancos en saneamiento o restructuración. Aunque un banco estuviese en manos del Estado o de la AGD, se resistieron a la posibilidad de recurrir al patrimonio de las empresas vinculadas para venderlas y pagar con esos recursos a los depositantes. El bloqueo a esta reforma, y la salida de la misión del FMI, probaron el poder que ejercían ciertos banqueros sobre la mayoría legislativa.

A lo que sí accedió el Congreso, una vez consumada la expoliación de los fondos públicos y depósitos privados, fue a promulgar la ley 99-26 (R. O. n.° 190 de 13 de mayo de 1999) que reformó la LGISF y el Código Penal. Una vez que el daño ya estaba consumado, se prohibió todo tipo de crédito vinculado, se dio plazo perentorio a las instituciones financieras para recuperar sus créditos vinculados y

237 Cofiec, Pacífico, Popular y Previsora.

se eliminó el ICC (Raza, 2008: 75). Los créditos vinculados no necesariamente perjudican el estado financiero de un banco, pero su uso abusivo o doloso los hace muy peligrosos. Todos los bancos sobrevivientes tenían créditos vinculados, pues eran un medio permitido por la LGISF para acelerar la acumulación del capital en pocas manos. Pero las vinculaciones crediticias con empresas fantasmas o con testaferros era otro problema, que no requería ninguna modificación al Código Penal.

Al crear la figura del "peculado bancario", esta ley "marco" reformó el artículo 257 del Código Penal. También creó un nuevo tipo penal (art. 257-A) para el otorgamiento de créditos vinculados. Estas reformas consiguieron el resultado opuesto al esperado, pues sirvieron para que los banqueros incursos en manejos dolosos en las entidades a su cargo argumentaran que antes de esa fecha no existía el tipo penal (el peculado bancario) y, por tanto, no podían ser juzgados. La redacción no contribuyó a aclarar el sentido de estos cambios, al introducir términos nuevos como crédito "relacionado" o "intercompañías" (Raza, 2008: 77).

Para satisfacer las demandas de la AGD con la emisión de Certificados de Tesorería, en junio de 1999 la deuda pública interna superó los 2600 millones de dólares. Un crecimiento de 67,6% en un año. Durante el primer semestre de 1999 el servicio de esta deuda promedió los 90 millones de dólares mensuales, mientras que se retrasaban los salarios de maestros, médicos y policías. El 42,5% y el 15,8% de la deuda interna se canalizó a la AGD y a la Corporación Financiera Nacional, respectivamente. El Ministerio de Finanzas "sugirió" a sus tenedores internos de bonos renovar casi el 50% de los vencimientos, destapando una nueva fuente de riesgo, de liquidez y de solvencia, también en el sector público.

El 13 de septiembre de 1999 la Superintendencia de Bancos y el BCE pasaron las acciones del Banco Popular a un fideicomiso controlado por el Estado y el 21 de septiembre se sometieron a liquidación los fondos de inversión Visión y Capital (constituidos en Bahamas y pertenecientes al Banco Popular Internacional Ltd.). Ambos fondos

manejaban un total de 219 millones de dólares.[238] A los pocos días se suspendió el proceso de liquidación, se inició una investigación penal y se ordenó la detención de sus administradores. El Banco Popular fue declarado en saneamiento (junto al Jersey Private Bank y al Banco Popular Internacional Nassau) por suspensión de pagos. El Estado le habría concedido créditos por 118 millones de dólares.

Un mes más tarde, el 4 de octubre, Álvaro Guerrero, presidente simultáneo del Banco La Previsora y del Conam, anunció la asociación del primero con el estatal Filanbanco, para adelantar un proceso de fusión por absorción. La Previsora ya habría recibido un crédito de liquidez en el mes de julio, por cerca de 15 millones de dólares; luego del anuncio soportó varias corridas de depósitos, hasta incurrir en deficiencias patrimoniales. Filanbanco le habría prestado 37 millones de dólares para alcanzar el mínimo indispensable de patrimonio técnico. Este fue un caso inédito de fusión por absorción de un banco estatal a otro privado que, finalmente, fracasó. La Previsora habría recibido en total 52 millones de dólares del Estado.

El 16 de octubre el Directorio del BCE y el superintendente de Bancos, Jorge Guzmán, decidieron fusionar el Banco del Pacífico con el Banco Continental. La nueva entidad conservó el nombre del primero y no cerró sus puertas; debía ser vendido cuanto antes a un banco extranjero. El Banco del Pacífico habría recibido créditos estatales por cerca de 72 millones de dólares y requería entre 30 y 50 millones de dólares adicionales para perfeccionar la fusión y seguir operando.

Las dificultades del Banco del Pacífico habrían comenzado cuando Marcel Laniado Castro, vicepresidente ejecutivo de la oficina *offshore* de Panamá, e hijo del presidente ejecutivo, habría recibido por intermedio de la empresa Riverst dos créditos por un total de 14,5 millones de dólares. Estos créditos vinculados fueron dolosamente

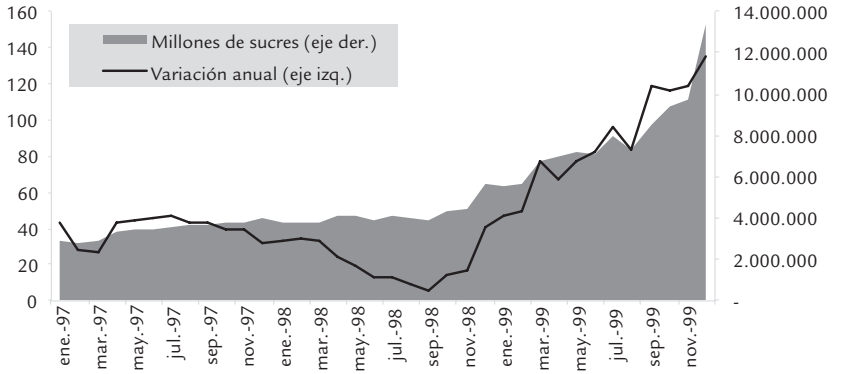
238 Días antes, el 9 de septiembre, el Gobierno de Colombia demandó al Banco Andino (parte del *holding* Ceval, que también era dueño del Banco Popular del Ecuador) ante una corte federal de Miami por sacar de Colombia de manera fraudulenta 64 millones de dólares correspondientes a impuestos y aranceles.

castigados el 30 de octubre de 1998, con la aprobación del organismo de control.

Con la quiebra de los bancos grandes de Guayaquil (Filanbanco, Progreso, Previsora y Continental), el Banco del Pacífico, ya en propiedad del Estado, se convirtió en el estandarte de las instituciones financieras de la costa.

Para tratar de salvar a estas y a otras entidades financieras, en 1999 se duplicó el dinero de alto poder, que pasó de 5,6 millones de millones de sucres en diciembre de 1998 a 13,4 millones de millones de sucres en diciembre de 1999 (gráfico 5.9). El 23 de noviembre de 1999, el BCE trató de cambiar su política, estableciendo un flujo máximo de recursos a disposición de la AGD para que cumpla sus obligaciones, redefiniendo el cronograma del descongelamiento de depósitos (para sincronizarlo con su programa monetario) y elevando las tasas de interés pasiva y activa de corto plazo a 150% y 160%, respectivamente.

Gráfico 5.9
Base monetaria, enero 1997 - diciembre 1999



Fuente: BCE, Información Estadística Mensual n.º 1731-1744.

De inmediato, el presidente de la AGD y superintendente de bancos rechazó las limitaciones que pretendía el BCE. El mercado cambiario se intranquilizó nuevamente y el BCE debió elevar el encaje bancario en sucres, del 16% al 19%. La AGD no permitió que el BCE

vuelva a controlar el tipo de cambio, que subió de 6825 a 20 243 sucres por dólar entre los meses de diciembre de 1998 y 1999 (gráfico 5.8). Esta nueva obstrucción de la AGD en las competencias del BCE aceleró una inusual licuefacción: la pérdida de valor de los pasivos (depósitos) y de los activos (cartera de crédito) de los bancos. Para entonces, la crisis financiera ya tenía ganadores y perdedores. Entre los primeros estaban los deudores de la banca cerrada. Entre los segundos, los depositantes del sistema.

En 1999 fueron intervenidas, fusionadas o simplemente cerraron sus puertas, 11 entidades bancarias. El sistema se redujo a 24 bancos privados operativos. La AGD regentaba 12 bancos cerrados.[239] Los bancos Popular, Pacífico, Previsora y Filanbanco se encontraban en "saneamiento abierto". Solo dos bancos estaban en liquidación: Los Andes y Mercantil Unido (tabla 5.5). Esta sorprendente gama de posibilidades de resolución de los conflictos financieros lesionaba el principio de igualdad, fundamento de todo sistema legal, y era consecuencia de la decisión de eliminar de la LGISF el capítulo correspondiente a quiebras bancarias y suplantarlo con la ley de la AGD. .

Tabla 5.5
Quiebras, cierres y fusiones bancarias, 1999*

Fecha	Bancos	Operación
13 de enero	Financorp	Saneamiento en la AGD
18 de enero	Finagro	Saneamiento en la AGD
	Banco del Azuay	Saneamiento en la AGD
1 de marzo	Banco del Occidente	Cerró sus puertas voluntariamente
15 de abril	Bancomex	Cerró sus puertas unilateralmente
30 de julio	Banco Unión, Solbanco y Banco de Crédito	Saneamiento en la AGD
26 de septiembre	Banco Popular	Saneamiento abierto
4 de octubre	Banco La Previsora	Entrega al Estado para fusionarse con Filanbanco
16 de octubre	Banco del Pacífico	Fusión con Banco Continental

* La Memoria 1999 de la Superintendencia de Bancos no considera entre este grupo de entidades bancarias fracasadas al Banco del Progreso, que originó el feriado bancario y que el 22 de marzo colapsó definitivamente, aunque las presiones políticas prevalecientes lo mantuvieron abierto.
Fuente: Superintendencia de Bancos (s/f).

239 Azuay, Bancomex, Crédito, Financorp, Finagro, Occidente, Popular, Préstamos, Progreso, Solbanco, Tungurahua y Unión.

Al final de 1999, la banca en saneamiento bajo administración de la AGD representaba 53,4% de los activos y 60,9% de los pasivos del sistema bancario; tenía 90,2% de los créditos vencidos y 81,5% de las provisiones. Los bancos que recibieron trato preferencial a la hora de enfrentar la iliquidez o la insolvencia tuvieron las caídas más estrepitosas. Los bancos supervivientes quedaron debilitados y expuestos a la desconfianza alimentada desde 1996. En diciembre de 1999 los bancos Pichincha, Guayaquil y Produbanco emergieron como líderes del nuevo escenario. Su cartera de activos sumaba 52,2% del total de la cartera de activos de los bancos privados operativos, tenían 51% del patrimonio y 73% de las reservas.

La Superintendencia de Bancos informó que en 1999 el total del sistema bancario registró pérdidas por 17,2 millones de millones de sucres (unos 1520 millones de dólares, equivalentes a 9,1% del PIB). Esta información mezclaba en un mismo saco resultados de bancos que no dejaron de honrar su negocio con los de otros que operaron como drenajes de la emisión inorgánica del BCE. De los 5,3 millones de millones de sucres de patrimonio registrados por los 24 bancos privados operativos sin respaldo de la AGD o del Estado, los domiciliados en la sierra tenían el 65%; los de la costa, el 21% y los bancos extranjeros (cuyas sucursales principales seguían en Quito) 14%. Con excepción del Banco de Guayaquil, el sistema bancario del Puerto Principal había pasado a manos del Estado.

Con una reducción equivalente a 7,3% del PIB, en 1999 el país soportó la crisis más severa de su historia económica. Eliminado el sistema de bandas cambiarias, el tipo de cambio se devaluó 175,6% y la inflación anual se rezagó, al cerrar en 60,7% anual. El congelamiento de los depósitos hizo que hasta fines de ese año la economía todavía no se adapte a las nuevas condiciones de oferta monetaria; una parte importante del crecimiento de los precios estaba "represada".

El salvamento bancario también desquició el sector externo. La devaluación produjo una caída de las importaciones de 39% medidas en dólares (7,3% en sucres constantes de 1975) y, "a pesar de la enorme depreciación del tipo de cambio real, las exportaciones de bienes y servicios tuvieron [...] un comportamiento negativo al disminuir

en 0,4%" (BCE, 2000: 15), produciendo un resultado positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos (5,7% del PIB). A pesar de eso, la reserva monetaria sufrió una reducción de 422 millones de dólares, "consecuencia de un resultado negativo de la cuenta de capitales de 1378 millones [de dólares], cuya composición respondió principalmente a una fuga de capitales por aproximadamente 2021 millones de dólares y al cierre de las líneas de crédito del exterior al sector privado" (BCE, 2000: 15).

Un mes después del feriado bancario el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reformas para restituir el impuesto a la renta, ampliar el IVA, crear un impuesto al patrimonio y a los vehículos de lujo, y eliminar varias exenciones arancelarias (BCE, 2000: 75). El Congreso modificó la propuesta del Ejecutivo y determinó que el ICC sea deducible del impuesto a la renta. En julio se incrementó el precio de los combustibles, pero las protestas populares obligaron al Gobierno a eliminar estos ajustes y a congelarlos hasta junio de 2000. Los ingresos del Estado crecieron más que los gastos, gracias a que el ICC recaudó 3794,4 miles de millones de sucres.

En 1999 se triplicó la deuda pública interna hasta alcanzar los 60 419,3 miles de millones de sucres. Los bonos del Estado, que en su inmensa mayoría sirvieron para financiar el rescate bancario, crecieron 237% y llegaron a 16 947,9 miles de millones de sucres (BCE, 2000: 82), con lo que el déficit del SPNF llegó a 4,9% del PIB. El saldo de la deuda externa total nuevamente creció hasta representar 97% del PIB, del cual 15,2% era deuda externa privada. El Estado, los deudores privados y los importadores veían con apremio la posibilidad de futuras devaluaciones que habrían encarecido el servicio de sus pasivos.

Cuando el grueso del salvamento bancario estuvo cumplido, la noche del domingo 9 de enero de 2000, contra el parecer del FMI y tras casi 68 años de relativa autonomía monetaria, el Ejecutivo decidió adoptar el dólar de EE. UU. como moneda de curso legal. Este fue el punto culminante de un proceso con causas que se podían rastrear antes de la crisis financiera. Entre 1990 y 1999 el PIB creció a una tasa real promedio de 1,9% por año. Entre 1990 y 1997 la extracción de crudo se incrementó 35,7%, hasta alcanzar los 393 633 barriles

por día, volumen mayor a la capacidad de transporte instalada. El volumen de crudo exportado creció 46,8%, mientras su valor solo lo hizo en 12,2%. Los efectos de las condiciones adversas del mercado mundial se agravaron debido a la paulatina descapitalización de Petroecuador. Las rencillas políticas retrasaron la construcción de un nuevo oleoducto para transportar todo el crudo extraído.

El crecimiento de la década de 1990 fue inferior al de la década previa, por lo que en Ecuador la transición al modo de acumulación flexible provocó la pérdida de dos décadas de crecimiento y no de una, como ocurrió en la mayoría de países de América Latina. Una de las causas de este magro resultado fue la persistente ralentización de la inversión pública y privada, que solo superó el 15% del PIB en 1998, por la necesidad de reconstruir los daños provocados por El Niño de 1997-1998. Pero en 1999 se redujo a 10,9% del PIB.

Estos niveles de inversión, insuficientes para ampliar las fuentes de empleo, conjugados con una inflación reactivada desde 1996, aceleraron la emigración de la fuerza de trabajo. Un millón y medio de personas habrían salido del país entre 1995 y 1999, según la información disponible. En contra de lo que propone la teoría económica neoclásica, la apertura de la economía ecuatoriana no incrementó la demanda del factor productivo más abundante, como era la mano de obra de menor calificación (Oleas y Ramírez, 2008: 131). Esto tuvo como consecuencia no buscada un progresivo envío de remesas, que creció desde los 231 millones de dólares en 1995 (5,2% de las exportaciones) hasta 1101 millones en 1999 (24,7% de las exportaciones), constituyéndose en factor determinante para la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Si bien todas las ramas productivas se vieron afectadas por la crisis, las actividades manufactureras lograron una relativa estabilidad en su participación en el valor agregado total. Las actividades de servicios mantuvieron su predominio como las de mayor contribución al valor agregado total y el petróleo siguió siendo la principal fuente de ingresos del Estado. Las exportaciones no tradicionales se expandieron, incluidas las manufacturas, desde 186,1 millones de dólares en 1990 (6,8% de las exportaciones totales de ese año) hasta 1156,1

millones de dólares en 1999 (26% de las exportaciones totales de ese año). La rama con crecimiento relativo más importante en la década final del siglo XX fue la construcción, que pasó de representar 2,4% del valor agregado total de 1993 a 5,4% del de 1999. Este resultado corrobora la prolongación de los efectos de la enfermedad holandesa iniciada tres décadas antes.

Con la inflación bajo control, en la primera mitad de la década de 1990 la pobreza se redujo de 59,6% en 1991 a 55,9% en 1995, y la extrema pobreza (indigencia), del 31,5% al 20%. Pero al desencadenarse la crisis recrudecieron ambos fenómenos, llegando en 2000 a alcanzar niveles de 68,8% para la pobreza y 40,3% para la indigencia. Con una política "más orientada hacia la estabilización que hacia la función asignativa y distributiva" (Vásconez, 2006: 83), entre 1996 y 1999 se contrajeron todos los rubros del gasto social: en educación el gasto se redujo del 13,8% al 13,2% de los egresos presupuestados en el gobierno central; en bienestar social, de 5% a 3,6%; en salud, de 5,2% a 4,3%; y en desarrollo urbano de 2% a 0,9%. Al mismo tiempo, el servicio de la deuda pública (interna y externa) se incrementó de 36,7% a 45,1% de los egresos presupuestados. Esta política fiscal –restrictiva para lo social pero expansiva para el financiamiento de la crisis bancaria– afectó en forma negativa a la distribución del ingreso.

La regresividad de las políticas públicas de la década de 1990 generó nuevas trampas de pobreza. En 1998 la desnutrición infantil bordeó el 25%, debido a la incoherencia de las políticas sociales y a la reducción de los ingresos de los grupos más desfavorecidos. Entre 1990 y 2001 el analfabetismo entre menores de 14 años se redujo solo 2,6 puntos porcentuales, es decir, casi la mitad de la reducción lograda durante la década perdida.[240] A escala nacional, los años de escolaridad en personas mayores de 23 años se incrementaron en menos de un año, y las tasas netas de asistencia en el nivel primario se redujeron en tres puntos porcentuales.

La declaración unilateral de dolarización de la economía ecuatoriana también fue el punto culminante de las intervenciones políticas

240 Un estudio exhaustivo de la desnutrición infantil y de sus consecuencias futuras para los afectados y la sociedad en su conjunto se encuentra en Carlos Larrea (2006a).

en el BCE que erosionaron su integridad institucional desde el momento en que se decidió la sucretización de la deuda externa privada, en 1983. Para enero de 2000, el residuo de su directorio resolvió, en forma ambigua, "determinar una nueva política de participación en el mercado cambiario, fijando la cotización del dólar de los Estados Unidos de América en un valor de S/. 25 000 por cada dólar, precio al cual el Banco Central del Ecuador canjeará los sucres emitidos en monedas y billetes" (Oleas, 2001: 76). La decisión del Ejecutivo y la resolución del Directorio del BCE infringían al menos dos disposiciones de la Constitución aprobada solo 18 meses antes. El artículo 264 establecía que la unidad monetaria era el sucre, cuya relación de cambio con otras monedas debía fijarla el BCE. Y el artículo 261 instituía un BCE con personería jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, cuyas funciones eran establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda.

La dolarización no era la *única opción* que tenía el país, como interesadamente se regó en todos los medios de comunicación, bloqueando cualquier otra posibilidad de política monetaria; fue el resultado extremo del agotamiento de los ajustes macroeconómicos y de la modernización neoconservadora iniciados en 1982. El último de esos ajustes orquestado según los lineamientos del EMBP se efectuó en septiembre de 1992. La ancla cambiaria que le sirvió de eje se mantuvo operativa hasta febrero de 1999. Una vez eliminado este referente, quedaron como factores determinantes de la política monetaria nacional las opacas voluntades de los superintendentes de bancos y al mismo tiempo presidentes del directorio de la AGD: Jorge Egas desde su creación hasta el 9 de junio de 1999, y desde esta fecha Jorge Guzmán, hasta el 31 de enero de 2000.

Tres años antes, el bloqueo a la convertibilidad impidió el avance hacia la modernización neoconservadora en condiciones similares a las de Argentina bajo el gobierno de Carlos Menem. Pero al mismo tiempo ese bloqueo facilitó la incubación de la más grave crisis que recuerde la historia económica del Ecuador. El aparato político dominante, compuesto por representantes de los grupos de poder filiados en el PSC, la DP y el PRE, permitió a "unos cuantos banqueros,

exportadores y especuladores llevarse miles de millones de dólares y dejar los ingresos de la población reducidos a los más bajos niveles de los últimos 20 años" (Carrasco, 2000: 49).

Una vez destruida la institución monetaria, la dolarización se presentó como la única solución posible frente a una crisis que llevó al extremo el despotismo administrativo (Conaghan, 2003), extendiendo "la noción de salvación milagrosa como oposición a procesos sociales construidos socialmente" (Pachano, 1997: 243) y facilitando su aceptación como un fenómeno connatural a la apertura económica, cuando en realidad era la expresión de una dirigencia política apoyada en equipos económicos siempre empeñados en buscar alternativas circunstanciales y beneficios de corto plazo para cada evento de crisis, más que soluciones estructurales ideadas para modificar la trayectoria de largo plazo del proceso de subdesarrollo ecuatoriano (véase anexo 4).

ANEXOS

Anexo 1
Cartas de intención

A 1.1

Cartas de intención durante el Gobierno del presidente Osvaldo Hurtado (mayo de 1981 - agosto de 1984)

Sector	24 de marzo de 1983 (Abelardo Pachano, gerente del BCE y Pedro Pinto, ministro de Finanzas)		9 de abril de 1984	
	Avances	Objetivos	Avances	Objetivos
Fiscal	* Ley que regula el gasto público (14/3/83) para limitar operaciones del gobierno central y entidades autónomas. * Incrementos de los precios de las gasolinas e impuestos sobre cervezas y cigarrillos. * Incremento de los precios de bienes y servicios público para cubrir costos de producción. * Reducción de evasión tributaria mediante automatización del sistema. * Mayor control en recaudación tributaria. * Ampliación de la base imponible.	* Disminuir el déficit del SP a 4% del PIB en 1983. * Controlar la política de ajustes salariales. * Ajustar a costos reales precios y tarifas de bienes y servicios no transables comercializados por el SP. * Eliminar subsidios de bienes transables.	* Reducción del déficit global del SP a 0,5% del PIB. * Nuevas asignaciones de ingresos petroleros para el presupuesto del Estado. * Incrementos de 10% en tarifas eléctricas de consumo residencial y 20% a comercios e industrias, e incrementos de 2% mensual (3/83). * Incrementos de 15% en derivados de petróleo (excepto gasolinas) e incrementos graduales de 30-40% entre abril y diciembre de 1983.	*Equilibrar las cuentas del SP mediante incrementos de ingresos y política cautelosa de gastos, en especial de salarios. *Aumentar los egresos corrientes de acuerdo con el PIB. *Aumentar la inversión pública en 10%. *Iniciar la 3.ra fase de proyecto Paute y nuevas exploraciones petroleras.

Comercio exterior	* Recargo de 9% promedio a las importaciones. * Devaluación de 27% (19/3/83) y aplicación de minidevaluaciones. * Atención a requerimientos de crédito comercial para las importaciones.	* Reformar y ajustar la tasa de cambio efectiva para estimular la competitividad y reducir la importación de bienes no esenciales. * Reducir el diferencial entre mercado oficial y mercado libre de cambios. * Eliminar las prohibiciones de importaciones implementadas en 1982. * Liquidar retrasos de pagos internacionales hasta 30/11/83.	* Reducción del déficit de cuenta corriente a 1,6% del PIB. * Transferencia de 30% de exportaciones no tradicionales y 10% de tradicionales no petroleras al mercado libre de cambios. * Devaluación de 0,05 sucres por dólar cada día, siete días a la semana.	* Fortalecer la posición de Balanza de Pagos. * Transferir al mercado libre al menos 55% de las exportaciones no petroleras y todos los ingresos y gastos por servicios, excepto los de deuda externa. * Eliminar todas las prohibiciones a las importaciones levantadas en 1982.
Deuda externa	* Acuerdo con bancos extranjeros para refinanciar las amortizaciones de deuda pública con vencimientos entre el 1/11/82 y el 31/12/83.	* Obtener líneas de crédito para el BCE para cancelar los saldos pendientes de la deuda externa privada, sin que el BCE asuma pérdidas cambiarias. * Mejorar la deuda pública.	* Convenio *stand-by* (25/7/83). * Pago de $539 millones de un total de $641 millones de atrasos. * Renegociación de deuda pública y privada que vencía entre 11/82 y 12/83. * Acuerdo con el Club de París. * Preacuerdo de refinanciamiento de vencimientos de 1984 y nuevo crédito por $350 millones con banca comercial.	* Eliminar todos los pagos atrasados tan pronto se reciba el nuevo préstamo de la banca comercial y evitar en el futuro nuevas acumulaciones de atrasos. * Si el Gobierno asume deuda privada, cobrará al sector privado comisiones suficientemente elevadas para cubrir las pérdidas cambiarias ocasionadas.

Monetario	* Incremento de tasas de interés para depósitos y préstamos de bancos comerciales (18/3/83).	* Expandir de los pasivos de los bancos con el sector privado en 25%. *Ajustar tipos de interés hacia niveles reales positivos.	* Dos ajustes de las tasas de interés.	* Incentivar el ahorro interno. * Frenar el endeudamiento interno para promover crédito para el sector privado. * Elevar 2% tasas de interés activas y pasivas (21% y 18%, respectivamente). * Limitar crédito del BCE al SP. * Reducir inflación a 25%.
Monitoreo y condiciones	* El Gobierno afirma que no intenta introducir ninguna nueva práctica de tipo de cambio múltiple, imponer restricciones sobre transacciones internacionales, establecer acuerdos incompatibles con el artículo 8 o imponer limitaciones sobre las importaciones por razones de balanza de pagos.* * Consultas periódicas, de acuerdo con las políticas del FMI, para evaluar los avances del programa y revisión en 18/10/83.		* El Gobierno afirma que no intenta introducir ninguna nueva práctica de tipo de cambio múltiple, imponer restricciones sobre transacciones internacionales, establecer acuerdos incompatibles con el artículo 8 o imponer limitaciones sobre las importaciones por razones de balanza de pagos. * El Gobierno se compromete a eliminar todos los atrasos, antes de solicitar el último desembolso del préstamo acordado. * El Gobierno consultará con el FMI la adopción de cualquier medida que pueda ser adecuada, de acuerdo con las políticas del FMI.	
Stand-by	*A un año por 157,7 millones de DEG.			

* Se refiere al artículo 8 del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, en el que se establecen las obligaciones generales de los países miembros para evitar restricciones a los pagos corrientes, prácticas monetarias discriminatorias, convertibilidad de saldos monetarios en poder de otros países miembros, prestación de información, consultas sobre convenios vigentes, y obligación de colaborar respecto a políticas de activos de reserva. Véase Fondo Monetario Internacional (1994), Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, Washington D.C. Consultado el 21/5/2017 en *https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf*.

Fuente: BCE, Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 24 de marzo de 1983; Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 9 de abril de 1984.

A 1.2

Cartas de intención durante el Gobierno del presidente León Febres Cordero (agosto de 1984 - agosto de 1988)

Sector	9 de enero de 1985 (Carlos Emanuel, gerente del BCE y Francisco Swett, ministro de Finanzas)		14 de julio de 1986 (Carlos Emanuel, gerente del BCE y Alberto Dahik, ministro de Finanzas)	
	Avances	**Objetivos**	**Avances**	**Objetivos**
Fiscal	* Incremento promedio de 75% en precios de gasolinas y otros derivados de petróleo realizados en Gobierno anterior.	* Alcanzar superávit global de 3% del PIB. * Incrementar ingresos a 19% del PIB hasta 1985. * Reducir el gasto corriente a más del 0,5% del PIB. * Incrementar gastos de capital a 2,9% del PIB. * Fortalecer posición financiera del gobierno central. * Controlar gasto corriente. * Incrementar salarios de acuerdo con la tasa de inflación esperada (20%). * Fortalecer la administración tributaria para mejora recaudación. * Acelerar gastos de capital para CEPE e Inecel. * Mantener política de precios reales en empresas públicas. * Reanudar los ajustes de los precios de los derivados del petróleo.	* Convenio *stand-by* vigente desde el 11/3/85. * Programa de estabilización para reforzar el ajuste y asegurar el refinanciamiento de la deuda pública externa. * Superávit de 2% del PIB en el sector público. * Aumento 6% a 10% del impuesto a las transacciones mercantiles (1/86). * Aumento de 30% en tarifas de vuelos domésticos. * Incrementos mensuales de 3% en tarifas eléctricas (10/85). * Incremento de 1,5% en tarifas de agua potable en Guayaquil. * Ajuste de 50% en costos de instalación de teléfonos.	* Restringir la política fiscal. * Contener el déficit hasta 3% del PIB en 1986. * Incrementar los ingresos para evitar una caída superior a 4% del PIB. * Frenar el crecimiento de los gastos a 1% del PIB. * Aumentar el impuesto a los cigarrillos. * Reforzar los mecanismos para la recaudación de impuestos tradicionales (renta, transacciones mercantiles y aduanas). * Reducir 5% gasto del gobierno central de 1986. * Limitar gastos del SP consolidado en 18%. * Reducir 5% gasto corriente en términos reales, excepto servicio de la deuda externa. * Reducir los gastos de capital a 13%.

Comercio exterior	* Déficit de 2% el PIB en cuenta corriente. * Simplificación del sistema cambiario trasladando la mayoría de transacciones privadas y gran parte de importaciones del SP al mercado de intervención del BCE. * Levantamiento de la mayor parte de prohibiciones a la importación erigidas en 1982 (4/0/84).	* Mantener abierta la economía.	* Superávit de $85 millones en balanza de pagos. * Eliminación de todos los atrasos de pagos por importaciones. * Devaluación de 14% (1/86). * Comisión cambiaria temporal para reducir importaciones. * Libre importación de automóviles. * Unificación del cambio oficial y de intervención (12/11/85). * Devaluación del 12% (29/1/86). * Restablecimiento temporal de depósitos previos para importaciones. * Reducción de aranceles y de dispersión tarifaria.	* Mantener abierta la economía. * Mantener la competitividad del tipo de cambio para diversificar las exportaciones. * Reducir los subsidios a los exportadores (certificados de abono tributario). * Mantener la paridad efectiva real al menos en el nivel alcanzado en enero de 1986. * Evitar restricciones a las importaciones mediante licencias previas.
Deuda externa	* Nuevos atrasos por $100 millones.	* Eliminar al menos $60 millones de atrasos. * Evitar nuevos atrasos durante el período del convenio.	* Acuerdos con bancos extranjeros acreedores (período 1985-1989) y con Club de París (período 1985-1987).	*Evitar atrasos durante la vigencia del convenio. * Negociar créditos adicionales con banca comercial por $300 millones ($150 por facilidad petrolera y $150 por incrementos de utilización de líneas de crédito).
Monetario		* Expandir crédito bancario al sector privado en 24% con base en fortalecimiento de ahorro financiero. * Limitar los activos internos netos del BCE al crédito neto al SP. * Permitir al sistema bancario emitir certificados de depósito a plazos a tasas de interés de mercado y con esos recursos conceder préstamos a tasas de interés libres. * Elevar 2% las tasas de interés activas y pasivas y seguirlas elevando para mantener niveles reales positivos.	* Incremento del encaje mínimo legal al 28% y reducción al 26% (5/86). * Autorización a los bancos comerciales para emitir certificados de depósito a tasas de mercado y para otorgar préstamos de mediano y largo plazo.	* Restringir la política monetaria. * Incrementar en 11 000 millones de sucres la posición financiera del SP en el sistema bancario. * Incrementar 12% el crédito bancario al sector privado. * Establecer encaje para certificados de depósito emitidos a tasas libres. * Continuar en 1987 con ajustes de acuerdo a nueva realidad externa.

Monitoreo y condiciones	* Eliminar el saldo de atrasos hasta antes de la aprobación del programa de estabilización y eliminar todos los atrasos de pagos bilaterales en el Club de París. * Cualquier gasto fiscal adicional aprobado por el Congreso será cubierto con nuevos ingresos o recortes del gasto programado. * Unificar el mercado de cambios antes del primer desembolso sujeto a los criterios de evaluación y transferir al mercado unificado todas las transacciones de servicios antes de la revisión semianual del programa. * Eliminar todas las prohibiciones o restricciones a las importaciones antes de que el FMI considere la solicitud del convenio. * No introducir ninguna nueva práctica de tipo de cambio múltiple, ni imponer restricciones sobre transacciones internacionales, ni establecer acuerdos incompatibles con el artículo 8 o imponer limitaciones sobre las importaciones por razones de balanza de pagos.	* Para aumentar flexibilidad de tasas de interés, compromiso de reducir los montos mínimos de pólizas de acumulación a 500 000 sucres, antes de que el programa sea conocido por el directorio del FMI. * No intenta introducir ninguna nueva práctica de tipo de cambio múltiple, ni imponer restricciones sobre transacciones internacionales, ni establecer acuerdos incompatibles con el artículo 8 o imponer limitaciones sobre las importaciones por razones de balanza de pagos. * Consultas al FMI de acuerdo con las prácticas establecidas para evaluar los resultados o realizar alteraciones al programa, que se revisará el 15/12/86.
Stand-by	*A un año por DEG 105,5 millones.	*A un año por DEG 75,4 millones.

Fuente: BCE, Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 9 de enero de 1985; Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 14 de julio de 1986 y Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 3 de diciembre de 1987.

A 1.2 (...continuación)

Sector	3 de diciembre de 1987 (Fernando Sevilla, gerente del BCE y Rodrigo Espinosa, ministro de Finanzas)	
	Avances	Objetivos
Fiscal	* Convenio *stand-by* vigente desde el 15/8/86. * Déficit del SP de 5,1% del PIB en 1986 y de 10,5% del PIB esperado en 1987. * Nivel de gasto en 32,2% del PIB esperado en 1987. * Egresos de capital en 9,5% del PIB esperado en 1987. *Elevación de 70% en los precios de los derivados del petróleo (3/1987).	* Restringir la política fiscal. * Reducir el déficit del SP a 1,3% del PIB en 1988. * Incrementar los ingresos del SP a 29,6% del PIB en 1988. * Continuar políticas de elevación de tarifas eléctricas y compromiso de empresa eléctrica estatal de cobrar facturas vencidas. * Ajustar durante el año otras tarifas de servicios públicos. * Reducir el nivel del gasto a 30,9% en 1988, excluidos servicios de la deuda externa. * Reducir a 8,3% del PIB los egresos de capital de 1988. * Controlar el gasto de las entidades autónomas del SP. * Frenar contratación de empleados públicos.
Comercio exterior	* Déficit de cuenta corriente de 5,8% del PIB en 1986 y de 13,2% del PIB esperado en 1987. * Transferencia de transacciones del sector privado al mercado libre de cambios (8/86). * Reducción de la diferencia entre mercado de intervención y mercado libre (mediante devaluaciones del primero). * Cancelación de atrasos comerciales por medio de la emisión de bonos denominados en dólares. * Depósitos previos para importaciones (10/87).	* Reducir el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. * Flexibilizar el tipo de cambio para mantener competitividad. * Continuar intervenciones correctivas del BCE en el mercado libre de cambios. * Mantener la economía abierta. * Eliminar las restricciones cuantitativas existentes. * Revisar las tarifas arancelarias para reducir la protección efectiva.
Deuda externa	* Reprogramación de 4700 millones de dólares (incluidas amortizaciones) con vencimientos entre 1987 y 1996.	* Renegociar con el Club de París los atrasos acumulados en 1987 y los pagos a vencerse en 1988. * Eliminar atrasos financieros a principios de 1988 una vez concluidos las renegociaciones con la banca comercial y con el Club de París. * Evitar nuevos atrasos durante la vigencia del convenio. * Limitar los desembolsos de deuda externa pública con vencimientos de hasta 12 años.

Monetario	* Pérdida de reservas internacionales netas de $700 millones, esperada en 1987. * Incremento de encaje legal sobre depósitos de ahorro y pólizas de acumulación (5, 9 y 10/87).	* Restringir la oferta monetaria. * Contraer crédito al SP para incrementar en 25% el crédito al sector privado sin presionar la inflación o el tipo de cambio. * Mejorar las reservas internacionales netas en $739 millones en 1988, con eliminación de todos los atrasos financieros. * Continuar política de tasas de interés flexibles para incentivar crecimiento de ahorro financiero y promover eficiencia de asignación de recursos. * Reducir la cobertura del crédito subsidiado.
Monitoreo y condiciones	* Informes mensuales al FMI sobre ejecución de presupuesto del gobierno central. * Informes mensuales al FMI sobre el gasto de capital realizado por CEPE e Inecel. * Intervenciones del BCE en el mercado de cambios para reducir el margen al 10% o menos, antes de que el directorio del FMI considere la solicitud de convenio; y a 5%, antes de que se solicite la primera compra de DEG, para finalmente eliminar la práctica de tipos de cambio múltiple. * Eliminar los atrasos financieros de la deuda externa antes de solicitar la primera compra bajo el convenio solicitado. * Abstenerse de restringir importaciones por medio de autorizaciones previas. * Eliminar depósitos previos antes de solicitar la primera compra bajo el convenio solicitado. * Consultar al FMI la adopción de cualquier medida adicional y revisar avances hasta el 31/7/88.	
Stand-by	* Hasta febrero de 1989, por DEG 75,4 millones.	

Fuente: BCE, Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 3 de diciembre de 1987.

A 1.3

Cartas de intención durante el Gobierno del presidente Rodrigo Borja (agosto de 1988 - agosto de 1992)

Sector	7 de agosto de 1989 (José Morillo, gerente del BCE y Jorge Gallardo, ministro de Finanzas)		2 de febrero de 1990 (José Morillo, gerente del BCE, Jorge Gallardo, ministro de Finanzas y Abelardo Pachano, presidente de Junta Monetaria)	
	Avances	Objetivos	Avances	Objetivos
Fiscal	* Profundo desequilibrio fiscal. * Alto desempleo. * Fracaso del programa económico para 1988. * Déficit del SPNF de 9,6% del PIB en 1987 y de 5,1% en 1988. * Programa económico de emergencia para estabilizar la economía como paso inicial para su reactivación. * Duplicación de las tarifas de derivados del petróleo. * Incremento de impuestos a los cigarrillos. * Eliminación del subsidio al trigo y a varios medicamentos. * Recorte de los gastos del Gobierno. * Déficit del SP financiado con atrasos de la deuda externa. * Medidas adicionales para generar nuevos ingresos por 30 000 millones de sucres (7/89). * Reforma tributaria (12/88), reorganización del RUC y actualización de catastros. * Ajustes en empresas públicas para alcanzar superávit operativo de 1,9% del PIB. * Incremento de 45% en tarifas eléctricas (1/89) e incrementos mensuales de 3% (5/89). * Incremento de 600% en tarifas telefónicas.	* Reducir el déficit del SPNF a 2,3% del PIB, sin considerar disminución del servicio de la deuda externa. * Incrementar los ingresos del SP en 2,2% del PIB. * Reducir gastos del SP. * Ampliar la base imponible del impuesto a la renta y de las transacciones mercantiles. * Reducir el nivel de egresos corrientes a 17,8% del PIB en 1989 (incluidos intereses devengados). * Política prudente de salarios y empleo en el SP. * Incrementar inversión en 2,8% del PIB. * Limitar aumento de deuda flotante del gobierno central en 15 000 millones de sucres.	* Préstamo *Stand-by* por 109,9 millones de DEG hasta 02/91. * Reducción del déficit del SPNF a 2,2% del PIB. * Incremento de los ingresos del SP en 3% del PIB. * Estabilización de los gastos totales en relación con el PIB y reducción de 1% del PIB en los egresos corrientes. * Ampliación de la base para el cobro del impuesto a la renta. * Revisión de los catastros y más eficiente administración tributaria. * Aumento de las tarifas eléctricas y telefónicas. * Ajustes mensuales de precios de combustibles (7/89). * Reforma global del sistema impositivo no petrolero (1/1/90): reducción de 69% a 25% de la tasa máxima de impuesto sobre la renta; unificación en 25% de las tasas impositivas sobre los beneficios empresariales y equiparación del tratamiento a las empresas extranjeras; creación del IVA y racionalización del ICE. * Control de los gastos de capital de las empresas públicas. * Ajustes graduales de 3% en tarifas eléctricas. * Autonomía financiera para Petroecuador.	* Reducir el déficit global del SPNF a 1,8% del PIB. * Aumentar los ingresos del SP en 1,4% del PIB. * Reducir el gasto corriente del SP a 11,8% del PIB, excluyendo el pago de intereses. * Aumentar los gastos de inversión hasta 1,7% del PIB. * Reducir la deuda flotante del gobierno central a 1,3% del PIB.

Comercio exterior	* Grave desequilibrio externo. * Déficit de 7% del PIB en cuenta corriente (1988) * Déficit de 6,5% del PIB en B. de P. * Devaluación de 56% (8/88) en mercado de intervención. * Transferencia de transacciones del sector privado a mercado de intervención. * Devaluaciones semanales de 2,5 sucres. * Nuevo sistema de asignación de divisas para fortalecer RMI. * Fijación de margen de 10% entre compra y venta de divisas. * Prohibición de importar automóviles y depósitos previos para importaciones del SP. * Aumento de impuestos a los vehículos. * Devaluación del 6%, reducción del margen de intermediación al 5% y devaluación gradual de 3 sucres semanales (5/89).	* Mantener el tipo de cambio efectivo real al menos al nivel alcanzado en 5/89. * Reducir déficit en cuenta corriente a 5,7% del PIB y reforzar en 100 millones de dólares posición de la RMI. * Reducir a 4% margen de intermediación cambiaria hasta 9/89. * Desmontar gradualmente las restricciones al comercio exterior levantadas en 1988. * Impulsar integración a economía mundial, incentivar las exportaciones y reducir restricciones cambiarias y comerciales. * Modificar estructura arancelaria. * Eliminar gradualmente depósitos previos. * Flexibilizar restricciones a la importación de bienes de capital.	* Reducción del déficit de cuenta corriente a 4,5% del PIB. * Devaluación del 6% y devaluación gradual de 3 sucres semanales (5/89). * Devaluaciones adicionales de 3% en 10 y 12/89. * Reducción del margen de intermediación cambiaria a 2% (12/89). * Disponibilidad del 100% de divisas por exportaciones privadas para importaciones. * Desmantelamiento de la mayoría de restricciones temporales a las importaciones instauradas en 8/88. * Fin de prohibición de importación de vehículos de transporte pesado. * Simplificación de los procedimientos de exportación (11/89). * Eliminación de todos los atrasos con acreedores no bancarios.	* Reducir el déficit de cuenta corriente a 4,2% del PIB. * Mantener los ajustes mensuales de los precios de los combustibles, lo que generaría ingresos adicionales equivalentes a 1,1% del PIB. * Promover una estrategia de crecimiento hacia afuera. * Eliminar hasta 7/90 el requisito de depósito previo para importaciones. * Abolir las restricciones cuantitativas a las exportaciones y a las importaciones hasta 1992. * Simplificar los procedimientos de comercio internacional. * Implantar una amplia reforma arancelaria.
Deuda externa	* Acumulación de atrasos por 1219 millones de dólares (1988). * Eliminación de los atrasos con organismos internacionales para iniciar renegociación con bancos acreedores.	* Lograr un acuerdo que haga compatible el monto de las obligaciones con la capacidad de pago del país. * Negociar un paquete financiero que incluya un menú de reducción de deuda. * Destinar 25% del convenio *stand-by* para reducción de deuda. * Pagar 1/3 de los intereses que vencen en 1989.	* Reinicio de pagos parciales de intereses a bancos comerciales, que estaban suspendidos desde 1/87. * Propuesta a los bancos acreedores de renegociación que incluye reducción de deuda y refinanciamiento (8/89). * Refinanciamiento con el Club de París de vencimientos correspondientes a 1989 y 1990.	* Buscar acuerdo con los bancos comerciales basado en un programa de reducción de la deuda y de su servicio. * Pagar 30% de los intereses devengados. * Promover esquemas de conversión de deuda externa por programas de carácter social. * Destinar 25% del convenio *stand-by* para reducción de deuda.

Monetario	* Nuevo sistema de tasas de interés con margen máximo entre tasas activas y pasivas. * Modificación del sistema de control de precios. * Programa de acumulación neta de depósitos del SP en BCE para expandir crédito a sectores productivos. * Aumento de las tasas de mora a 55% (1/89). * Sistemas de subastas financieras (4/89). * Incremento de tasas de interés para operaciones preferenciales.	* Aumentar depósitos netos del SP en BCE en 0,8% del PIB (asumiendo pagos parciales a bancos extranjeros en montos previstos). * Incrementar 41% crédito para el sector privado. * Mejorar en 100 millones de dólares la RMI.	* Recuperación de las reservas internacionales desde 176 millones de dólares negativos en 1988 a un saldo positivo de 205 millones en 12/89. * Sistema de tasas de interés con margen máximo entre tasas activas y pasivas. * Incremento de tasas de interés para operaciones preferenciales. * Reforzamiento de sistema financiero mediante programa de recapitalización con apoyo financiero del Banco Mundial. * Prohibición de repartición de utilidades en entidades financieras con problemas y liquidación de algunas entidades inviables.	* Incrementar las reservas internacionales netas en 100 millones de dólares. * Incrementar el ahorro del SP a 6,9% del PIB. * Incrementar en 2,3% del PIB los depósitos netos del SP en el BCE para expandir en 30% el crédito al sector privado. * Eliminación gradual de la mayoría de precios controlados.
Monitoreo y condiciones	* Eliminar todos los atrasos antes del segundo desembolso del convenio con el Fondo. * No establecer tipos de cambio múltiples, ni imponer restricciones a las importaciones con fines de balanza de pagos ni nuevos acuerdos de pagos bilaterales inconsistentes con el artículo 8 del Convenio Constitutivo. * Durante la vigencia del Acuerdo las autoridades ecuatorianas sostendrán conversaciones con el FMI de acuerdo con las prácticas usuales, la primera de las cuales se realizará el 28/2/90.		* Programa de reformas estructurales y ajuste espera contar con cooperación técnica y financiera del FMI, Banco Mundial y BID. * Durante la vigencia del Acuerdo las autoridades ecuatorianas sostendrán conversaciones con el FMI de acuerdo a las prácticas usuales.	
Stand-by	* Hasta febrero de 1991, por 109,9 millones de DEG, más 40% adicional, si se concreta negociación con bancos acreedores, para destinarlo a reducir deuda.		* El Gobierno plantea un acuerdo ampliado, a continuación del vigente, para asegurar un continuo respaldo a los esfuerzos de ajuste, al programa de reformas estructurales y a la estrategia de reducción de la deuda externa.	

Fuente: Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 7 de agosto de 1989; Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 2 de febrero de 1990.

A 1.3 (...continuación)

Sector	1991	
	Avances	Objetivos
Fiscal	* Vigencia del sistema tributario no petrolero (1/90): reducción a 25% de la tasa máxima de impuesto sobre la renta; unificación en 25% de las tasas impositivas sobre los beneficios empresariales y equiparación del tratamiento a las empresas extranjeras; creación del IVA y racionalización del ICE. * Suspensión de gastos comprometidos: transferencias del gobierno central al resto del SP, bienes y servicios para Petroecuador y gastos de inversión (8/90). * Creación del Fondo de Estabilización Petrolera (para ingresos del petróleo superiores a 17 dólares por barril). * Superávit del SPNF de 1% del PIB. * Incremento de 25% en los precios de las gasolinas y en adelante ajustes graduales de 5% mensual (9/90). * Incremento de 5% en tarifas eléctricas y en adelante ajustes graduales de 3% mensual (1/91). * Esfuerzos de Inecel para cobrar planillas vencidas.	* Adoptar medidas para los ingresos y control del gasto para incrementar el ahorro del SP. * Proseguir reformas estructurales fiscales. * Lograr un déficit de 1,7% del PIB en las cuentas del SPNF hasta 1991 y de 1,1% del PIB hasta 1992. * Lograr un ahorro del SPNF no menor a 6% del PIB para 1991 y de 7,3% del PIB para 1992, gracias al ajuste de los precios de los derivados. * Mantener el gasto corriente del SP en 19% del PIB en 1991 y bajarlo a 18,7% del PIB en 1992. * Incrementar las inversiones del SP hasta 7,7% del PIB en 1991 y a 8,5% del PIB en 1992. * Reducir los ingresos por impuestos a las importaciones resultantes de la reforma arancelaria. * Promulgar una nueva ley de presupuesto público que cubra todo el sector público. * Eliminar los subsidios a las tarifas de telecomunicaciones.
Comercio exterior	* Primera fase de reforma arancelaria (6/90). * Eliminación de depósitos previos para importaciones (7/90). * Ajuste de 4% en la devaluación (3/90). * Devaluación gradual en mercado de intervención se incrementó a 3,5 sucres semanales (5/90). * Ajuste de 4% en la devaluación (6/90). * Segunda fase del programa de liberalización comercial (1991). * Reformas estructurales: zonas francas, ley de maquila, flexibilización del régimen de inversión extranjera y reformas al Código Laboral.	* Reducir el deterioro del déficit de la cuenta corriente a 3,7% del PIB en 1991-92. * Mantener política cambiaria flexible para sostener competitividad. * Proseguir reformas estructurales cambiarias y de comercio exterior. * Reducir a la mitad las tarifas nominales de importación en el Grupo Andino (hasta el 31/12/91) y luego eliminarlas por completo (hasta el 30/06/92). * Limitar las restricciones cuantitativas a las importaciones.

Deuda externa		* Buscar un acuerdo con la banca acreedora que incluya reducción de deuda y su servicio. * Mientras no se dé este acuerdo, Ecuador seguirá pagando aproximadamente 30% de los intereses que venzan en el año. * Eliminar hasta fines de 1991 los atrasos en los pagos externos, excepto los incurridos temporalmente con bancos comerciales. * Destinar 25% del convenio *stand-by* para reducción de deuda.
Monetario	* Sistema de ajustes periódicos de las tasas activas sobre los créditos preferenciales del BCE y el resto del sistema financiero. * Mayor acceso a las operaciones de mercado abierto. * Reducción de los precios controlados de 14 categorías de bienes industriales y de consumo a tres (azúcar, arroz y medicinas). * Incremento de venta de bonos a corto plazo del BCE. * Incrementos del encaje y reducción del crédito a las entidades financieras (7/90). * Liberación de las tasas de interés de bonos de desarrollo, cédulas hipotecarias y bonos de garantía (7/91).	* Mantener tasas de interés reales positivas. * Proseguir reformas estructurales financieras. * Aumentar los depósitos netos del SPNF en el BCE en un equivalente a 1,5% del PIB. * Reducir en términos reales el crédito al sector privado para controlar la inflación. * Reducir las pérdidas cuasifiscales del BCE originadas en la eliminación de la comisión de riesgo cambiario por la sucretización de 1984. * Enviar al Congreso una nueva ley para el BCE. * Continuar con las operaciones de mercado abierto.
Monitoreo y condiciones	* El Gobierno no pretende imponer o intensificar restricciones a los pagos o transferencias sobre transacciones internacionales corrientes, o introducir tipos de cambios múltiples o concluir nuevos acuerdos bilaterales de pagos incompatibles con el artículo 8 del Convenio Constitutivo. * El Gobierno acepta realizar evaluaciones financieras trimestrales y una evaluación general el 31/3/92.	
Stand-by	Hasta diciembre de 1992, por 75 millones de DEG.	

Fuente: BCE, Carta del gerente del BCE y del ministro de Finanzas al director gerente del FMI, 1991.

Anexo 2

Carta de Intención:

Antecedentes y Programa Económico sep. 1992 dic. 1993

Quito, Ecuador
Marzo 31, 1994
Señor
Michel Camdessus
Director Gerente
Fondo Monetario Internacional
Washington, D. C. 20431

Estimado Señor Camdessus:

1. Durante el período de diez años transcurrido desde la crisis de la deuda externa en 1982 hasta 1992, Ecuador ensayó varios programas de estabilización. Sin embargo, estos programas no fueron lo suficientemente persistentes, pues a pesar de la adopción de importantes reformas de carácter estructural, subsistieron factores que obstaculizaron el crecimiento. La actividad económica estuvo sujeta a amplias fluctuaciones, la producción creció en promedio en menos de 2.5 por ciento anual y el ingreso per cápita decreció durante este período. La tasa de inflación se elevó durante la década, estabilizándose en alrededor del 50 por ciento anual entre 1988 y 1992. Como consecuencia de una drástica caída en los precios internacionales del petróleo en 1986 y del terremoto de 1987, Ecuador no pudo continuar con el servicio completo de sus obligaciones externas con la banca acreedora.
2. Cuando el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén asumió el poder en agosto de 1992, la economía enfrentaba grandes y crecientes desequilibrios macroeconómicos. En ausencia de medidas

correctivas, el déficit fiscal (incluyendo las pérdidas cuasifiscales del Banco Central) habría alcanzado 7 por ciento del PIB en 1992. Desde 1988 la inflación se había mantenido en alrededor del 50 por ciento anual, en tanto que las reservas internacionales disminuyeron de US$ 760 millones a fines de 1991 a aproximadamente US$ 220 millones a agosto de 1992, nivel equivalente a solo dos semanas de importaciones de bienes y servicios, a pesar de que los atrasos de deuda externa continuaban acumulándose.

[Programa económico. Septiembre de 1992-diciembre de 1993]

3. El Gobierno actuó rápidamente en los campos fiscal, monetario y cambiario para enfrentar los problemas económicos del país. Más aún, como se explica detalladamente a continuación, en el transcurso de 1993 se aprobaron algunas leyes para fortalecer la estructura de la economía, tales como la Ley de Mercado de Valores, la de Modernización, y las reformas a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario.

4. Con el fin de reducir el déficit del sector público y volver más eficiente la asignación de recursos, los precios de los productos derivados de petróleo fueron incrementados, en promedio, en 115 por ciento a comienzos de septiembre de 1992, y las tarifas eléctricas se aumentaron, en promedio, en 120 por ciento, excepto aquellas destinadas al consumo de hogares de bajos ingresos. Adicionalmente, el Gobierno creó, por una sola vez, un impuesto a los activos de las empresas, recortó los egresos fiscales y fortaleció los mecanismos de control del gasto. En diciembre de 1992, el Congreso aprobó la Ley de Presupuestos, a través de la cual se incluyó a las agencias descentralizadas en el proceso de diseño y aprobación presupuestaria, y se fortaleció substancialmente la capacidad del Ministerio de Finanzas de controlar el gasto público. Los ingresos del sector público tuvieron un incremento adicional como consecuencia del aumento en las tarifas eléctricas efectuado en mayo de 1993.

5. El déficit del sector público consolidado (que incluye las perdidas cuasifiscales del Banco Central) fue de alrededor de 2.5 por ciento del PIB en 1992 (sin incluir los cambios en la deuda flotante) y se redujo a 0.4 por ciento del PIB en 1993. Esta mejora ocurrió a pesar de una pérdida de alrededor del 2.5 por ciento del PIB

en los ingresos públicos provenientes de la exportación petrolera, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, en más de US$ 2 por barril en 1993. El déficit del sector público no financiero disminuyó de 1.7 por ciento del PIB en 1992 a 0.5 por ciento del PIB en 1993, reflejando principalmente una reducción en el gasto, y un incremento en los precios y tarifas del sector público en septiembre de 1992 y mayo de 1993. Las pérdidas cuasi-fiscales del Banco Central (en base caja) se redujeron de 1.6 por ciento del PIB en 1991 a 0.6 por ciento del PIB en 1992 y se eliminaron en 1993. Los pasivos externos a cargo del Banco Central fueron transferidos al Ministerio de Finanzas, lo que fortaleció y volvió transparente el balance del Banco.

6. En el área monetaria, el Banco Central eliminó el margen administrado entre tasas de interés activas y pasivas en septiembre de 1992 y redujo en dos puntos porcentuales los requerimientos de encaje sobre los depósitos a la vista (este encaje fue luego reducido en 4 puntos porcentuales, en febrero de 1993). A fines de 1992, el Banco Central empezó a utilizar instrumentos de mercado en la ejecución de su política monetaria e introdujo el sistema de subastas semanales para realizar sus operaciones de mercado abierto. En enero de 1993, se adoptó un sistema de tasas de interés referenciales basadas en las condiciones del mercado (incluyendo aquellas aplicables a los bonos del Banco Central), con el objeto de incrementar la transparencia de los mercados financieros. En mayo de 1993 el Congreso aprobó la Ley de Mercado de Valores, que transformó las bolsas de valores del país en corporaciones privadas autorreguladas, con la intención de crear las condiciones de un mercado de valores moderno. Para la aplicación de esta ley, la Comisión de Valores aprobó algunas regulaciones.

7. El fortalecimiento de las finanzas públicas coadyuvó a limitar el crecimiento global del crédito, abriendo un espacio para la expansión del crédito bancario al sector privado. Sin embargo, importantes ingresos de capital provenientes del exterior complicaron la política crediticia. El Banco Central hizo uso de las operaciones de mercado abierto, en un intento por absorber parte de estos ingresos y reducir el crecimiento de la liquidez. La

oferta monetaria (M1) creció en aproximadamente 50 por ciento durante 1993, nivel que comparado con alrededor de 44 por ciento en 1992, refleja una remonetización sustancial de la economía ante la reducción de la inflación en 1993.

8. Inmediatamente después de su posesión, el nuevo Gobierno ajustó la cotización del mercado de intervención (aplicable a la incautación de divisas de las exportaciones del sector privado) en aproximadamente 35 por ciento, para llevarla a 2000 sucres por dólar. Al mismo tiempo, las importaciones del sector privado se transfirieron al mercado libre, en el que el sucre permaneció ligeramente más apreciado. En los meses siguientes, la reserva monetaria internacional se recuperó significativamente. En noviembre de 1992 se eliminó la incautación de divisas de las exportaciones el sector privado, y estas operaciones se transfirieron al mercado libre. Como resultado de estas acciones, Ecuador tiene ahora un mercado cambiario unificado para todas las transacciones corrientes y de capital del sector privado, con igual acceso para todos los agentes. En septiembre de 1993, se simplificó aún más el sistema cambiario, pues el tipo de cambio de venta aplicable a las transacciones del sector público se asimiló al de mercado libre, y el margen entre el tipo de cambio de compra y de venta para las transacciones con el sector público se redujo de 300 a 250 sucres por dólar. En diciembre de 1993 la cotización contable del Banco Central fue también asimilada al tipo de cambio del mercado libre.

9. Durante 1993 la cotización de mercado libre fluctuó dentro de una banda estrecha (entre 1850 y 2050 sucres por dólar), y las autoridades intervinieron para evitar apreciaciones nominales de la moneda ante el importante ingreso de capital privado al país. La estabilidad del tipo de cambio, conjuntamente con el ajuste fiscal descrito anteriormente, fue un elemento clave del programa antinflacionario, toda vez que colaboró en la reducción de los componentes inerciales de la inflación.

10. El Gobierno ha dado pasos importantes para fomentar la inversión directa en Ecuador. En enero de 1993, se emitieron regulaciones consistentes con las decisiones del Pacto Andino en materia de inversión extranjera. Así, se liberalizaron las restricciones a la

propiedad extranjera, se permitió la libre remisión de utilidades y se simplificaron los procedimientos de registro. Adicionalmente, en octubre de 1992, Ecuador integró un acuerdo de libre comercio con Colombia y Bolivia, y en febrero de 1993 se extendió el acuerdo para incluir a Venezuela.

11. Las acciones adoptadas por el Gobierno permitieron una reducción sustancial de los desequilibrios que afectaban la economía. La inflación anual disminuyó del 60 por ciento a diciembre de 1992 al 31 por ciento a diciembre de 1993. Hubo una notable mejoría en la cuenta de capital de la balanza de pagos, gracias al fuerte incremento del ingreso de capital privado. El déficit en la cuenta corriente creció de aproximadamente US$ 100 millones en 1992 a US$ 470 millones en 1993 (3 por ciento del PIB), debido en parte a factores exógenos que afectaron los tres principales productos de exportación del país (petróleo, banano y camarón). Sin embargo, el déficit de la balanza de pagos cayó substancialmente, y el nivel de la reserva monetaria internacional alcanzó un nivel equivalente a cuatro meses de importaciones de bienes y servicios. El PIB real creció aproximadamente en 2 por ciento en 1993, a pesar de la magnitud de los desequilibrios que se debieron corregir.

[El programa económico para 1994-1995]

12. El programa económico del Gobierno busca consolidar las condiciones necesarias para lograr un crecimiento sostenido del ingreso nominal y el empleo. Ello requerirá una reducción adicional de la inflación y la regularización de las relaciones crediticias del país con el exterior. Con este objetivo, el Gobierno continúa aplicando políticas macroeconómicas sanas y profundizando el proceso de reforma estructural, (particularmente en lo que se refiere a la modernización del Estado) para mejorar la eficiencia de la economía. Paralelamente, está tratando de conseguir acuerdos globales con los acreedores externos del país a fin de que la carga de la deuda se vuelva manejable.

13. El programa de Gobierno está orientado a reducir la inflación al 20 por ciento para fines de 1994 y a menos del 15 por ciento para diciembre de 1995. En el sector externo, el programa prevé un déficit mayor en la cuenta corriente; sin embargo, se espera que

la inversión directa extranjera y los desembolsos externos al sector público aumenten, y que la reserva monetaria internacional neta registre un aumento adicional (aún sin considerar los posibles ingresos derivados del proceso de privatización y el financiamiento destinado a las operaciones de reducción de la deuda y de su servicio). El programa busca una recuperación de la actividad económica en el corto plazo. Se espera que el producto crezca en aproximadamente 3 por ciento en 1994 y en alrededor del 4 por ciento en 1995 y que se creen las condiciones para un crecimiento del producto no petrolero del orden del 5 por ciento anual en el mediano plazo.

14. Como apoyo a su programa económico, el Gobierno requiere un acuerdo *stand-by* por parte del FMI para el período comprendido hasta marzo de 1996, por el equivalente a 130 millones de DEG, que incluyen asignaciones destinadas a operaciones de reducción de la deuda y su servicio, por el equivalente al 25 por ciento de cada compra. Es intención del país solicitar el acceso a recursos adicionales, en concordancia con la política del FMI con respecto al financiamiento de operaciones de reducción de la deuda y de su servicio, una vez que, se haya concretado un acuerdo de refinanciamiento de la deuda con la banca acreedora compatible con el programa económico del país. Se han establecido metas trimestrales para las variables económicas claves en 1994. El programa incluye metas anuales para 1995, pues las metas trimestrales para ese año se definirán cuando se efectúe la revisión del programa en marzo de 1995.

[Política fiscal]

15. La consolidación del ajuste de las finanzas públicas es un elemento clave del programa del Gobierno. El déficit del sector público consolidado alcanzará a 0.5 por ciento del PIB, porcentaje que incluye gastos por reducción de personal por el equivalente a 0.6 por ciento del PIB. La consecución de este objetivo fiscal representa un importante esfuerzo para la economía doméstica, si se considera la reducción esperada en los precios internacionales del petróleo en este año. Este resultado fiscal ayudar a aliviar la presión sobre las políticas monetaria y cambiaria que fue evidente en 1993. Para 1995 se espera un esfuerzo fiscal adicional. El

Gobierno mantendrá un estricto control del gasto fiscal, y las finanzas públicas podrán fortalecerse aún más en la medida en que el ingreso de capitales y la actividad económica sean mayores que los previstos (con el correspondiente efecto en los ingresos fiscales).

16. La adopción de un nuevo sistema de determinación de los precios internos de los combustibles, sobre la base de la recientemente aprobada Ley de Hidrocarburos que desreguló el sector hidrocarburífero y sus precios, es clave para consolidar el esfuerzo fiscal. Los ingresos provenientes de la venta de combustibles en el mercado doméstico (que se incrementaron de un promedio de 1.7 por ciento del PIB en 1991-92 a 3.4 por ciento del PIB en 1993) aumentarán en 0.5 por ciento del PIB en 1994. Los precios de la gasolina se incrementaron en promedio en 68 por ciento en enero de 1994 y los precios domésticos de los combustibles se determinan en base a un sistema de ajuste mensual en función de los movimientos del tipo de cambio. Más aún, el nuevo sistema de determinación de precios incluye un mecanismo para compensar el efecto de reducción en los ingresos fiscales producido por cualquier disminución del precio de exportación del petróleo por debajo de US$ 13 por barril.

17. Los ingresos no petroleros del Gobierno, medidos como porcentaje del PIB, se incrementaron en 1994. En diciembre de 1993, el Congreso aprobó la Ley de Reforma Tributaria, a través de la cual se amplió la base impositiva y se introdujeron medidas tendientes a fortalecer la administración tributaria. Con el objeto de reducir la evasión del impuesto a la renta, la ley establece el pago de un anticipo mínimo aplicable al impuesto a la renta global. Este anticipo equivale al 1 por ciento de los activos totales y producir un ingreso adicional de aproximadamente 0.2 por ciento del PIB en 1994. Con la asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI se han dado algunos pasos para mejorar la administración tributaria, esfuerzo que permitir la generación adicional de ingresos por el equivalente a 0.3 por ciento del PIB en 1994. Las acciones que se han adoptado en relación a este tema incluyen el cobro de intereses en pagos atrasados, la mejora en los procesos de auditoría, y el incremento de los pagos mínimos de impuestos.

En el futuro se establecerán oficinas de recaudación especiales en Quito y Guayaquil, con el propósito de supervisar los pagos de los grandes contribuyentes; se endurecerán las sanciones para las compañías que no consten en el registro de contribuyentes; se cerraron las compañías que no transfieran al fisco los impuestos retenidos en la fuente, como el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta; se dotará de mayor autonomía administrativa y financiera a la Dirección General de Rentas; y, se autorizará a su Director a contratar auditores externos para verificar los procedimientos de auditoría de la oficina recaudadora de impuestos.

18. Otra fuente de ingresos fiscales proviene del ajuste de las tarifas telefónicas que tuvo lugar a mediados de marzo de 1994. Este ajuste permitió incrementar los ingresos del sector público en aproximadamente 0.3 por ciento del PIB, y consistió en un incremento de las tarifas domésticas y en una reducción del costo de las llamadas internacionales, con el fin de equipararlo con los precios impuestos por compañías internacionales y evitar una pérdida del mercado por parte de la telefonía nacional. Esta medida compensará la caída en los ingresos petroleros y permitirá que el superávit operacional de las empresas públicas se mantenga inalterado en alrededor de 3.9 por ciento del PIB en 1994, comparado con 3.1 por ciento del PIB en 1991-1992.
19. El gasto corriente del sector público se reducirá en 0.7 por ciento del PIB en 1994, lo cual refleja, en parte, el plan de austeridad impuesto por el presidente de la República para asegurar un incremento en el ahorro nacional, a pesar de la disminución de los precios internacionales del petróleo ocurrida a fines de 1993. Consistente con este plan de austeridad, a inicios de 1994 el Gobierno decretó la reducción del gasto público hasta niveles acordes con el programa macroeconómico. Específicamente prohibió al Ministerio de Finanzas incrementar las asignaciones presupuestarias por parte del gobierno central, a menos que estas se destinen a gastos considerados prioritarios y que tengan su respectivo financiamiento. Las transferencias al resto del sector público han sido recortadas.
20. Dentro de los límites establecidos para los gastos corrientes, el programa incluye pagos no recurrentes destinados a financiar

una reducción adicional del empleo público. En 1993 el número de servidores públicos se redujo en aproximadamente 21 000 (5 por ciento del total) a través de la no renovación de contratos y de un programa de retiro voluntario, con un costo total de alrededor de 0.4 por ciento del PIB. El número de empleados públicos se reducirá en 20 000 posiciones adicionales en 1994 sustancialmente a través de retiros voluntarios a un costo de 0.6 por ciento del PIB. Esta reducción será financiada indirectamente con recursos provenientes de la venta de activos.

21. Los gastos de capital del sector público se mantendrán en aproximadamente 7.3 por ciento del PIB en 1994. De acuerdo a la Ley de Presupuestos, todas las inversiones públicas están incluidas en la programación presupuestaria y por tanto deben someterse a la revisión, aprobación y supervisión por parte del Consejo Nacional de Desarrollo. La inversión del Gobierno Central se dirigirá fundamentalmente a la construcción de carreteras, hospitales, a obras de riego y a aumentar la disponibilidad de viviendas populares de bajo costo. Los gastos de capital de las empresas públicas se orientarán principalmente al desarrollo de campos petroleros, a la expansión de la capacidad de generación eléctrica, al incremento del número de líneas telefónicas, a la ejecución de otros proyectos que generarán mayores ingresos a las empresas y a la realización de inversiones que complementen y faciliten la actividad del sector privado en las áreas descritas.

22. El resultado operativo del Banco Central se mantendrá en equilibrio en 1994. El Banco está llevando a cabo una importante reforma institucional orientada a mejorar el nivel profesional de sus funcionarios y su productividad, así como a reducir costos en el futuro. Esta restructuración incluye una reducción del personal del Banco de aproximadamente 1500 empleados en 1994, que equivale al 40 por ciento del nivel actual. Los gastos de indemnización correspondientes a este programa de retiro voluntario ascender n a aproximadamente 0.1 por ciento del PIB, y serán financiados con ingresos provenientes de la venta de propiedades y otros activos fijos del Banco.

23. Como se señaló anteriormente, el programa busca una mejora adicional en las finanzas públicas en 1995. Durante ese año el

Gobierno tratará de reducir el gasto fiscal e incrementar el ingreso. En este contexto, el Gobierno pondrá énfasis en el problema relacionado con las distorsiones de precios públicos.

[Reformas del sector público]

24. La reactivación de la inversión privada y el crecimiento de la economía ecuatoriana dependen fuertemente de la adopción de una reforma substancial del sector público que incluya la privatización de empresas y servicios. La aprobación de la Ley de Modernización a fines de 1993 ha permitido fortalecer el Consejo Nacional de Modernización (Conam) que fue creado a fines de 1992, con el objeto de diseñar, coordinar y llevar a la práctica la reforma del sector público.

25. Un importante número de empresas financieras del sector público (el Banco Central, la Corporación Financiera Nacional (CFN), el Banco del Estado (BDE), el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV)) empezaron el proceso de desinversión de acciones en plantas de cemento, hoteles y otras industrias en 1993. Adicionalmente, algunos ministerios y entidades gubernamentales están en el proceso de venta de activos, especialmente bienes inmuebles, en tanto que ciertas entidades públicas fueron fusionadas o eliminadas. Durante el período de vigencia del programa, se intensificará y ampliará el proceso de desinversión, que incluirá la venta de acciones en mercados internacionales.

26. La Ley de Modernización del Estado determinó el marco general para descentralizar y mejorar la eficiencia administrativa del sector público. En adición, se emitió un decreto que dispone la reducción de trámites burocráticos y elimina un buen número de regulaciones y oficinas públicas innecesarias. La Ley de Modernización permite la participación privada en sectores anteriormente reservados al Estado, a través de concesiones, desmonopolización en la provisión de servicios y venta de empresas públicas. La modernización será ejecutada con la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de los préstamos de ajuste estructural, que se encuentran en proceso de negociación con esos dos organismos.

27. En 1994 y 1995 el Gobierno busca avanzar en su programa para incrementar la participación del sector privado en las actividades antes manejadas por el Estado, incluyendo telecomunicaciones, hidrocarburos y sector eléctrico. Este programa permitirá la participación del sector privado en el desarrollo de nuevas inversiones en las áreas mencionadas, así como el otorgamiento de concesiones y venta de activos.

28. Un elemento importante del programa de modernización es la privatización de los servicios de telecomunicaciones. El Gobierno ha iniciado el proceso de preparación de sus activos para la venta, ha elaborado una versión preliminar de la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, y ha limitado las nuevas inversiones de Emetel a aquellas consistentes con el proceso. Como parte de la reestructura del sector, se han otorgado concesiones para la telefonía celular al sector privado.

29. En lo que se refiere al sector petrolero, en diciembre de 1993 el Congreso aprobó las Reformas a la Ley de Hidrocarburos. El objetivo básico de esta Ley es desregular el sector petrolero y permitir la mayor participación del sector privado en su desarrollo. Basado en la nueva ley, en enero de 1994 el Gobierno convocó a la séptima ronda de licitaciones para la exploración y explotación de yacimientos de petróleo y gas en el Ecuador. Se espera que las inversiones exploratorias por parte de compañías nacionales y extranjeras asciendan a aproximadamente a US$ 150 millones. El marco legal establecido por la Reforma a la Ley de Hidrocarburos permitir una creciente participación del sector privado en inversiones de alto costo tales como la expansión del oleoducto transecuatoriano y de la refinería estatal.

30. Como parte de la reforma del sector público, el Gobierno espera enviar al Congreso, antes de julio de 1994, un proyecto de ley para reestructurar el sector eléctrico. Las reformas en esta área buscan incentivar las inversiones privadas en la generación, transmisión y distribución del fluido eléctrico. Como resultado, Inecel se transformará en un ente regulador de las compañías privadas que operarán en el sector sobre la base de concesiones. Con la nueva ley, se racionalizará la estructura de las tarifas eléctricas.

31. En marzo de 1994 el Congreso aprobó la nueva Ley de Aduanas, que busca simplificar los trámites aduaneros y permitir que el sector privado se involucre en la provisión de servicios de aduanas tales como control, valoración y almacenamiento. La ley reduce la discrecionalidad en la imposición aduanera, estableciendo límites claros para las exenciones de derechos aduaneros e introduciendo un sistema de auditorías aleatorias. El nuevo sistema administrativo permitirá al Gobierno combatir eficientemente el problema de la corrupción de aduanas. Bajo los términos de la ley, el nuevo servicio de aduanas será establecido hasta agosto de 1994.
32. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) tiene un déficit actuarial. En ausencia de un esfuerzo substancial de reforma, el déficit de caja de esta institución se deteriorará en forma importante en los próximos años. Con el fin de fortalecer la posición financiera del IESS en 1994 se están adoptando importantes medidas, que incluyen el control de gastos administrativos, la racionalización del plan de beneficios médicos y la limitación de las inversiones con bajos rendimientos tales como los préstamos hipotecarios. El Gobierno espera iniciar una reforma sustancial del sistema de seguridad social de acuerdo a los estudios que están siendo elaborados. Estos estudios identificarán medidas que incluyen el recorte de costos y el incremento de la eficiencia del IESS así como la mejora en el manejo de la cartera de inversiones. Adicionalmente, estos análisis tomarán en consideración las implicaciones fiscales y de otra índole de la reforma, la cual incluirá la participación del sector privado en el manejo de fondos de pensiones.
33. La población de bajos ingresos continuará beneficiándose de la reducción de la inflación prevista para 1994 y 1995, así como de la creación de nuevas oportunidades de empleo en el sector privado derivadas de la reactivación económica. Al propio tiempo, se requieren acciones específicas para apoyar a los grupos poblacionales particularmente vulnerables. El programa facilita la transición a los empleados públicos que se acogen a los planes de reducción de empleo, con indemnizaciones promedio de aproximadamente 24 meses de salario. Adicionalmente, se

está concediendo capacitación a dichos trabajadores. El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), creado en 1993, está llevando a cabo programas para compensar a la población de bajos ingresos por los costos iniciales del ajuste. Estos programas se orientan a áreas críticas como educación básica, servicios sanitarios y agua potable, e incluyen la creación de fuentes de trabajo mediante la ejecución de pequeños y medianos proyectos de inversión. El Fondo de Inversión, que está financiado con donaciones y préstamos blandos de Usaid, el Banco Mundial y el BID, ha beneficiado a un número significativo de ecuatorianos pobres.

34. El Gobierno diseñó su política social en la Agenda para el Desarrollo, a principios de 1993. Sin embargo, su implantación se vio obstaculizada por problemas políticos, administrativos y financieros. Por ello, en abril de 1994 el Gobierno anunciará una nueva estrategia (el Programa de Solidaridad para el Desarrollo) para dar una nueva dirección a su política social. Esta estrategia busca mejorar la orientación y coordinación de los programas y fondos sociales incluidos en el presupuesto del gobierno central y en el programa anual de Consejo Nacional de Desarrollo. Estos programas se dirigirán a los más necesitados, e involucrarán la participación activa de las agrupaciones civiles y religiosas, conjuntamente con la asistencia del BID y Unicef. Los programas se concentrarán en objetivos básicos, tales como mejorar el bienestar de la infancia y familias necesitadas, y crear oportunidades de empleo para los estratos de menores ingresos a través de inversiones en obras de infraestructura.

35. Los gobiernos locales, las comunidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG) tendrán mayores responsabilidades. Específicamente, a través del programa de desarrollo municipal a cargo del Banco del Estado (BDE), se están mejorando servicios básicos como agua potable y alcantarillado, con financiamiento de organismos multilaterales y fondos locales. Además, el programa del BDE dirige subsidios a los grupos de menores ingresos a través de los presupuestos municipales. Los consejos provinciales están participando en programas similares, orientados a la provisión de servicios básicos (incluyendo riego) en las áreas rurales.

36. El Gobierno concede particular importancia al tratamiento de los problemas de la población indígena. La Oficina de Asuntos Indígenas, que funciona en la Presidencia de la República y que será transformada en una Secretaría hasta abril de 1994, conformada por representantes de los grupos indígenas, participa en la definición e implantación de políticas que afectan al sector y está interesada en desarrollar consensos entre los diversos grupos indígenas sobre asuntos que los afectan directamente. El presupuesto del Gobierno para 1994 incluye programas específicamente orientados a satisfacer necesidades de grupos indígenas, tales como electrificación, vivienda, vías de comunicación y derechos de propiedad. Especial énfasis se concederá a los programas de educación, incluyendo el fortalecimiento del sistema de educación bilingüe.

37. Para atender problemas ambientales, el Gobierno ha creado el Comité de Asesoría Ambiental (CAAM), conformado por un grupo de ministerios, hombres de negocios, trabajadores, y organizaciones no gubernamentales (ONG), con el apoyo técnico de expertos locales, del Banco Mundial, de Usaid y del Instituto de Recursos Mundiales. Los principales objetivos del Comité son definir la política ambiental y coordinar acciones con las oficinas públicas involucradas en la adopción de esta política. El Comité ha asesorado al presidente en relación con la protección de vida marina, evitar la deforestación inadecuada y la preservación de áreas tales como la Región Amazónica (donde se llevan a cabo actividades de exploración y explotación de petróleo) y las Islas Galápagos. Al momento, el Comité está elaborando un plan de desarrollo para la Región Amazónica y revisando un proyecto de ley sobre protección del ambiente.

[Política salarial y reformas del mercado de trabajo]

38. El control del crecimiento de los salarios será clave para el éxito de los esfuerzos por reducir la inflación. El Gobierno está empeñado en una política salarial compatible con los objetivos de inflación, tanto para el sector público como para el sector privado. La masa salarial del sector público estará en línea con la política de restricción presupuestaria. En las comisiones tripartitas que incluyen representantes de los empleados, de los empleadores y

del Gobierno, el Gobierno establecerá los lineamientos para la determinación de salarios en el sector privado y en las empresas públicas.

39. Antes de agosto de 1994 el Gobierno planea enviar al Congreso un proyecto de ley orientado a simplificar la estructura salarial. Además, está considerando una reforma al Código del Trabajo y otras disposiciones para reducir las rigideces del mercado laboral e incrementar la flexibilidad de la economía.

[Reformas a la política de crédito y al sistema financiero]

40. La política de crédito se basa en un incremento de la liquidez consistente con el crecimiento programado del ingreso nominal y de las reservas internacionales netas. Esta política será respaldada por la consolidación del esfuerzo fiscal descrito anteriormente y permitirá un incremento en términos reales del crédito al sector privado. El programa monetario prevé una disminución del saldo de los bonos de estabilización monetaria. Adicionalmente, se reducirá el nivel y dispersión de los requerimientos de encaje bancario, en la medida en que se vaya consolidando el ajuste fiscal. Las tasas de interés seguirán siendo libremente determinadas.

41. El Gobierno busca introducir reformas adicionales en el sistema financiero. En mayo de 1994, el Ejecutivo enviará al Congreso las Reformas a la Ley de Régimen Monetario. El borrador de la ley (que fue elaborado con la asistencia técnica del FMI) fortalecerá la independencia del Banco Central, confirmará la función del Banco Central como depositario oficial del sector público (para mejorar el control monetario), eliminará la excesiva reglamentación de la ley actual, consagrará el principio de la libre determinación de tasas de interés y garantizará el libre acceso al mercado cambiario.

42. Adicionalmente, hasta mayo de 1994 el Ejecutivo enviará al Congreso la Ley General de Instituciones Financieras. Este proyecto de ley busca mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, fortalecerá la supervisión y regulación bancaria, permitirá la creación de la banca múltiple y estandarizar las normas para los diversos tipos de instituciones financieras. La Superintendencia de Bancos ha iniciado un programa de reforma

institucional cuyo objetivo es fortalecer su capacidad de control y supervisión.

[Política externa y reformas]

43. Para 1994 y 1995 se espera un mayor déficit en cuenta corriente como consecuencia de un significativo incremento en las importaciones, asociado a la inversión privada en el sector petrolero. En la cuenta de capitales, se espera que la disminución de los ingresos de capital a corto plazo sea compensada por mayores inversiones directas en el sector privado y desembolsos externos para el sector público. Se prevé que las reservas internacionales netas alcancen un nivel equivalente a 4.3 meses de importaciones de bienes y servicios en 1994 y 1995.

44. Una característica esencial de la estrategia de ajuste a mediano plazo será el mantenimiento de un sistema cambiario libre y de mercado. La intervención del Banco Central en el mercado cambiario será guiada por las metas establecidas para la reserva monetaria internacional y por los objetivos de inflación del programa. Se espera que el programa fiscal antes descrito ayude a reducir las presiones a la apreciación en el mercado cambiario y consecuentemente a preservar la competitividad.

45. Ecuador mantiene un régimen cambiario unificado para todas las transacciones del sector privado. Las transacciones del sector público se efectúan en el Banco Central y en el caso de las ventas se aplica el tipo de cambio del mercado libre. Sin embargo, existe un margen aplicable a las operaciones de comercio exterior del sector público. El Gobierno planea reducir progresivamente este margen a 7.5 por ciento hasta junio de 1994 y a 2 por ciento hasta junio de 1995. El Gobierno ha modificado un acuerdo bilateral de pagos con un país miembro del FMI, a efectos de eliminar una restricción de pagos que estaba vigente.

46. Durante los últimos años se ha avanzado substancialmente en el proceso de reducir el nivel y dispersión de los aranceles y en la eliminación de restricciones cuantitativas a la importación y exportación. Al momento, Ecuador mantiene una zona de libre comercio con Bolivia, Colombia y Venezuela y está negociando un arancel externo común con estos pases. En Ecuador los aranceles

fluctúan en un rango de 5 a 20 por ciento (excepto el arancel aplicable a los automóviles que asciende a 37 por ciento) y el promedio se estima en un nivel de 11 por ciento. Además, las importaciones están sujetas a un impuesto de 3 por ciento. Ecuador ha solicitado su ingreso al GATT y continuará presionando por un régimen de comercio internacional abierto, y en particular por la eliminación de los cupos de importación por parte de la Comunidad Europea y otros bloques regionales.

47. Durante el período de vigencia del programa económico, la política comercial estará dirigida a una mayor liberalización del régimen comercial. En enero de 1993 se eliminó la necesidad de registrar y el requerimiento de permiso de importación a los productos agrícolas, insumos y maquinaria. El Gobierno está analizando otras maneras de simplificar los trámites burocráticos que obstaculizan el comercio, incluyendo la reforma aduanera mencionada anteriormente. A través de la reciente ley de reforma tributaria se eliminaron los impuestos aplicables a la exportación de productos tradicionales, que producían ingresos poco significativos. Desde enero de 1994 se redujeron en 25 por ciento las tasas portuarias, que representaban una pesada carga para el sector exportador, y en la actualidad cada puerto es libre de establecer sus tarifas en forma independiente. Se está llevando a cabo un programa para permitir que el sector privado administre los servicios portuarios. Las mejoras en los servicios de telecomunicaciones también coadyuvarán a la apertura de la economía.

48. En enero de 1993 Ecuador adoptó un sistema de bandas de precios aplicables a la exportación de ciertos productos agrícolas. Este sistema (también aplicado en Colombia y Venezuela en el contexto del Pacto Andino) comprende diez productos básicos y sus respectivos sustitutos y derivados. El Gobierno busca administrar el sistema con el objetivo de proteger los precios de los productos agrícolas de la competencia desleal y eliminar su volatilidad en el corto plazo. No obstante, el Gobierno reconoce que se necesitan mecanismos más ágiles de protección contra la competencia desleal; por ello, está discutiendo con el BID, en el contexto de la propuesta de crédito para el sector agrícola, la reforma al sistema de bandas de precios o la adopción de un

mecanismo que lo remplace. Mientras tanto, el sistema vigente será aplicado con el propósito de mantener el sector agrícola abierto a la competencia externa.

49. Para evitar la evasión tributaria algunas importaciones de bienes de consumo se encuentran sujetas a "precios de referencia" con propósitos de determinar los impuestos arancelarios correspondientes. En la medida en que los trámites aduaneros mejoren, de acuerdo a la reforma aduanera descrita anteriormente, el Gobierno revisará, hasta diciembre de 1994, la validez de este mecanismo. Mientras tanto el Ejecutivo garantizará que las declaraciones aduaneras sean consistentes con los precios internacionales.

50. Un elemento clave para recuperar la viabilidad externa de mediano plazo es la regularización de las relaciones con la banca acreedora internacional. Desde diciembre de 1992, las autoridades han venido dialogando continuamente con el Comité de Gestión de la banca acreedora con el fin de conseguir una restructuración global de la deuda, que incluya la reducción de la deuda y de su servicio. El paquete de deuda sería financiado con recursos propios y con fondos provenientes de organismos multilaterales y bilaterales, incluyendo el FMI. Adicionalmente, el Ecuador buscará renegociar su deuda con acreedores oficiales bilaterales en el contexto del Club de París, con el fin de cubrir atrasos de intereses y pagos de capital vencidos desde el último período de consolidación (diciembre de 1992), así como también pagos de capital que vencen en 1994. (El Gobierno está y se mantendrá al día en todas las obligaciones "no negociables" con el Club de Paris). Tomando en cuenta la renegociación con acreedores oficiales, el programa para 1994-95 está totalmente financiado.

51. El manejo de la deuda externa buscará mejorar los términos y estructura de plazos de la deuda pública. Con este objetivo, el Gobierno continuará contratando créditos de desarrollo de largo plazo para financiar la inversión del sector público. En este contexto, el programa establece metas trimestrales para el endeudamiento externo con sublímites para la deuda de corto y mediano plazo. Ecuador no incurrirá en atrasos en el pago de su deuda externa durante el período de vigencia del programa, excepto

aquellos en que incurra temporalmente con la banca comercial hasta que se alcance un acuerdo global de refinanciamiento.

[Conclusión]

52. El Gobierno del Ecuador considera que las políticas y medidas descritas en esta carta son las apropiadas para alcanzar los objetivos del programa; sin embargo, de ser necesario, adoptará acciones adicionales para asegurar el éxito del programa. Mantendremos conversaciones periódicas con el FMI, en concordancia con las políticas del FMI a este respecto, con el fin de evaluar los progresos en el desarrollo del programa y el logro de sus objetivos. Antes del 30 de noviembre de 1994, se concluirá la primera revisión del programa.

53. Una segunda revisión será realizada con el FMI antes del 31 de marzo de 1995. Esta evaluación servirá de base para alcanzar un entendimiento sobre las políticas económicas que se instrumentarán durante el resto del período de vigencia del programa y sobre los criterios de cumplimiento que regirán durante 1995. El FMI efectuará una revisión adicional del programa antes del 30 de noviembre de 1995. Por último, se realizarán revisiones trimestrales del financiamiento del programa hasta tanto se llegue a un acuerdo con los bancos comerciales sobre operaciones de reducción de deuda y su servicio, compatibles con los requerimientos del programa económico del Gobierno.

Atentamente,

César Robalino Gonzaga
MINISTRO DE FINANZAS Y CRÉDITO PÚBLICO

Ana Lucía Armijos Hidalgo
PRESIDENTA DE LA JUNTA MONETARIA

Augusto de la Torre Endara
GERENTE GENERAL
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

Galo Abril Ojeda
SECRETARIO GENERAL DE PLANIFICACIÓN

Anexo 3

Miembros de la Junta Monetaria del Banco Central del Ecuador (1979-1991)

<table>
<tr><th rowspan="2"></th><th rowspan="2">Presidente</th><th colspan="4">Ministros</th></tr>
<tr><th>Finanzas</th><th>Industrias</th><th>Agricultura</th><th>Energía</th></tr>
<tr><td>1979</td><td>Ricardo Muñoz Chávez</td><td>Juan Reina Santacruz</td><td>Galo Montaño Pérez</td><td>Oliverio Vásconez Salvador</td><td>Jaime Semblantes Polanco</td></tr>
<tr><td>1980</td><td rowspan="2">León Roldós Aguilera</td><td rowspan="2">Rodrigo Paz Delgado</td><td rowspan="2">Germánico Salgado Peñaherrera</td><td rowspan="2">Antonio Andrade Fajardo</td><td>José Corsino Cárdenas</td></tr>
<tr><td>1981</td><td>César Robalino Arízaga</td></tr>
<tr><td>1982</td><td>Jaime Acosta Velasco</td><td>Jaime Morillo Batlle</td><td rowspan="2">Orlando Alcívar Santos</td><td rowspan="2">Carlos Vallejo López</td><td>Eduardo Ortega Gómez</td></tr>
<tr><td>1983</td><td>José Correa Escobar</td><td>Pedro Pinto Rubianes</td><td>Gustavo Galindo Velasco</td></tr>
<tr><td>1984</td><td rowspan="2">Raúl C. Huerta</td><td rowspan="2">Francisco Swett Morales</td><td rowspan="3">Xavier Neira Menéndez</td><td rowspan="2">Marcel Laniado de Wind</td><td rowspan="3">Javier Espinosa Terán</td></tr>
<tr><td>1985</td></tr>
<tr><td>1986</td><td rowspan="2">Federico Arteta Rivera</td><td>Alberto Dahik Garzozi</td><td rowspan="2">Marcos Espinel Martínez</td></tr>
<tr><td>1987</td><td>Domingo Cordovez Pérez</td><td>Ricardo Noboa Bejarano</td><td>Fernando Santos Alvite</td></tr>
<tr><td>1988</td><td rowspan="2">Abelardo Pachano Bertero</td><td rowspan="3">Jorge Gallardo Zavala</td><td rowspan="2">Juan José Pons Arízaga</td><td>Eduardo Delgado Copiano</td><td rowspan="3">Diego Tamariz Serrano</td></tr>
<tr><td>1989</td><td rowspan="3">Alfredo Saltos Guale</td></tr>
<tr><td>1990</td><td>Germánico Salgado Peñaherrera</td><td>Jacinto Jouvín Márquez</td></tr>
<tr><td>1991</td><td>Rodrigo Moscoso</td><td>Pablo Better</td><td>Juan Falconí Puig</td><td>Rafael Almeida Mancheno</td></tr>
</table>

	Cámaras y bancos			Miembros adjuntos			
	Bancos	**Cámaras Litoral**	**Cámaras Sierra**	**Gerente BCE**	**Planificación**	**Superintendente de Bancos**	**Gerente BEDE**
	Joaquín Zevallos Menéndez	Luis Peré Cabanas	Carlos Proaño Paz y Miño	Rodrigo Espinosa Bermeo	Francisco Swett Morales	Raúl Guerrero Andrade	
	Andrés Vallejo Arcos		Francisco Rosales Ramos	Mauricio Dávalos Guevara	Galo Salvador	Gonzalo Estupiñán Orejuela	
		Guillermo Castro Benítez	Julio Espinosa Zaldumbide		Luis King Vanoni		
	Juan Illingworth Baquerizo			Abelardo Pachano Bertero		José V. Troya Jaramillo	
	José Morillo Batlle	Jorge Bejarano Orrantia	Ricardo Izurieta Mora B.	Carlos J. Emanuel Morán	Osvaldo Dávila Andrade		Marco Flores Troncoso
	Juan Illingworth Baquerizo	Elías Manrique Palau	Gonzalo Sevilla Naranjo			Alfonso Trujillo Bustamante	
	Antonio Acosta Espinosa	Rodolfo Kronfle Akel	José Luis Álvarez Naranjo	Fernando Sevilla Herrero			
			Juan B. León Burbano	José Morillo Batlle	Cornelio Marchán Carrasco	Gonzalo Córdova Galarza	Eduardo Valencia Vásquez
	Roberto Isaías Dassum	Carlos L. Plaza Aray		Eduardo Valencia Vásquez	Moisés Tacle Galárraga	Luis Larrea Benalcázar	Gerardo Ruiz Navas
	Raúl Guerrero Andrade	Andrés Barreiro	Ignacio Pérez Arteta	Eduardo Samaniego		Patricio Ávila Rivas	

*No constan funcionarios que ejercieron su función por períodos inferiores a un año, como Rodrigo Espinosa B. y Eduardo Cabezas, presidente de la Junta Monetaria y ministro de Finanzas, respectivamente, durante los meses finales del gobierno de León Febres Cordero. En 1979, 1984 y 1988 se consideran los nombres de los funcionarios con los que inició cada uno de los nuevos gobiernos.

Miembros de la Junta Monetaria / Directorio del BCE, 1990-2000

	Presidente	Ministros			
		Finanzas	Industrias	Agricultura	Energía
1990	Germánico Salgado	Jorge Gallardo Zavala	Jacinto Jouvín Márquez	Alfredo Saltos Guale	Diego Tamariz Serrano
1991	Rodrigo Moscoso	Pablo Better	Juan Falconí Puig	Alfredo Saldos Guale	Rafael Almeida Mancheno
1992*	Roberto Baquerizo Valenzuela	Mario Ribadeneira Traversari		Gonzalo Sevilla Naranjo	Rodolfo Baquerizo Alvarado
1993	Ana Lucía Armijos	César Robalino Gonzaga		Mauricio Pinto	
1994		Modesto Correa San Andrés		Raúl Gangotena Ribadeneira	
1995		Iván Andrade			
1996	Álvaro Noboa Pontón	Pablo Concha Ledergerber		Carlos J. Emanuel Morán	Vicente Muñoz Escaldafferry
1997	Danilo Carrera Drouet	Carlos Dávalos Rodas (13/2/97-7/8/97) Marco Flores (7/8/97)		Pedro Aguayo (26/02/97)	Armando Tomaselli (26/02/97)
1998**	Francisco Swett	Marco Flores		Roberto Baquerizo Valenzuela	Oswaldo Torres González
	Luis H. Jácome	Ana Lucía Corone A.	Modesto Correa San Andrés	Patrick Barrera S.	Joseph Montgomery A.
1999	Pablo Better G.	Enrique Chávez		Mauricio Pareja C.	Mario Prado M.

	Cámaras y bancos			Miembros adjuntos			
	Bancos	**Litoral**	**Sierra**	**Gerente BCE**	**Planific.**	**Superint. de Bancos**	**Gerente BEDE**
	Roberto Isaías Dassum	Carlos Luis Plaza		Eduardo Valencia Vásquez	Moisés Tacle Galárraga	Luis Larrea Benalcázar	Gerardo Ruiz Navas
	Raúl Guerrero Andrade	Andrés Barreiro	Ignacio Pérez Arteta	Eduardo Samaniego	Moisés Tacle Galárraga	Patricio Ávila Rivas	Gerardo Ruiz Navas
			Diego Gándara Pérez	Ana Lucía Armijos	Pablo Lucio Paredes	Ricardo Muñoz Chávez	
				Augusto de la Torre Endara	Galo Abril Ojeda		
	Guillermo Lasso Mendoza	Alfonso Trujillo	Benigno Sotomayor Jaime		Pablo Córdova Cordero	Mauro Intriago Dunn	
					Leonardo Vicuña	John Dunn Barreiro	
	Fernando Vivero		Alfredo Gallegos (21/3/97)	Fidel Jaramillo (12/3/97)	Patricio Cevallos / José A. Briones / Pablo Valencia	José Morillo	
				César Vega (12/5/98-8/9/98)	Humberto Jijón E.		
	Fidel Jaramillo (Min. Finanzas)			Iván Ayala		Jorge Egas Peña	
	Ana Lucía Armijos H. (Min. Finanzas)			Virginia Fierro R. (29/10/99)		Jorge Guzmán Ortega	

* Desde 1992 el presidente de la República tenía tres representantes y ya no participaba el gerente del BEDE.
** La Constitución de 1998 cambió la Junta Monetaria del BCE por un directorio integrado por un director, cuatro miembros, el ministro de Finanzas y el superintendente de Bancos.
Fuente: BCE, Memoria Anual 1989-1991, Fierro (1991).

Anexo 4

El modelo de enfermedad holandesa aplicado al caso ecuatoriano[241]

a. Estructura básica

Se propone una economía pequeña y abierta con tipo de cambio fijo, con dos sectores productivos: uno de bienes no transables (bienes que no se puede comercializar desde o hacia el exterior) y otro de bienes transables (que a su vez se subdivide en bienes transables petroleros y no petroleros). Los precios de los bienes transables están determinados exógenamente y expresados en moneda nacional. Con esto se tiene que:

$$P_e = eP_e^*(1+\tau)$$

$$P_o = eP_o^*(1-\sigma) \qquad (1)$$

ecuación en la que P_e y P_o son los precios internos de los bienes transables no petroleros y petroleros, respectivamente, expresados en moneda nacional; *e* es el tipo de cambio; *P** representa los precios internacionales, τ los costos arancelarios y para-arancelarios; y σ denota la tasa implícita de subsidios al precio interno del petróleo.[242]

b. Ofertas sectoriales

Se asume que el Estado es el dueño de todos los recursos petroleros y que determina el nivel de producción, por lo que el valor del producto petrolero es exógeno al modelo. También se asume que las

241 Este anexo es un resumen del modelo desarrollado en el capítulo *1* de la tesis doctoral de Augusto de la Torre (1987: 8-36).

242 El uso de letras mayúsculas en las ecuaciones denota variables nominales; el de minúsculas denota variables reales.

ofertas en los sectores no transable y transable no petrolero están funcionalmente relacionados a los precios relativos no petroleros / no transables (P_e/P_s). En este caso el producto del sector no transable se puede expresar como

$$Y_s = Y_s\left(\underline{p}; \varphi\right) \tag{2}$$

ecuación en la que $p=P_e/P_s$; y φ es un vector de determinantes exógenos de la oferta del sector no transable. Asumiendo que la primera derivada de p tendría signo negativo, la producción en el sector no transable aumentaría si se incrementa el rendimiento del sector no transable en relación con el transable no petrolero, es decir, con una reducción de $p=P_e/P_s$. Entonces p es una forma de escribir el tipo de cambio real, usual en la literatura de la macroeconómica abierta. O, dicho de otra manera, p no es más que el tipo de cambio nominal ajustado por los precios relativos transables y no transables (ver ecuaciones 1).

En Ecuador, en donde los bienes perecibles tienden a ser no transables y la infraestructura agrícola es inadecuada, la producción de bienes no transables alimenticios es sensible a factores como el clima, inseguridad de la propiedad (el temor a la reforma agraria), etc., que se incorporan en φ.

Por conveniencia los sectores transables, petrolero y no petrolero, dada la exogeneidad de la producción de petróleo, se agrega en uno solo, Y_t, que puede expresarse en términos del bien transable no petrolero,

$$Y_t = Y_e(p; \partial) + qY_o \tag{3}$$

ecuación en la que δ es un vector de factores exógenos distintos a los precios que afectan al producto de los transables, y $q=P_o/P_e$. Se asume que el producto en el sector transable no petrolero es una función creciente del tipo de cambio real.

El producto total (nacional) real, y, definido en términos de bienes no transables es, por definición,

$$y = pY_t + Y_s \tag{4}$$

No se considera el precio del petróleo por dos razones: porque la inversión petrolera, controlada por el Estado, implica que un cambio de rendimiento relativo de esta industria no es un factor relevante en el cálculo de beneficios del sector privado; y, porque se asume que el Estado mantiene los precios internos del petróleo y sus derivados mediante ajustes en los subsidios. Sin embargo, los incrementos de precios del crudo en el mercado mundial son determinantes al menos por dos razones: por el incremento de la carga fiscal que representan los subsidios e, indirectamente, por los efectos sobre los precios internos, mediante el impacto en el precio de los bienes transables no petroleros (véase ecuación 1).

Las disyuntivas sectoriales de producción pueden representarse como una frontera de posibilidades de producción (FPP) cóncava que, sin el supuesto de pleno empleo, sigue manteniendo el hecho de que en un modelo de dos sectores el incremento del producto en uno de ellos solo se podría lograr extrayendo recursos del otro. Entonces, se asume que las funciones de oferta (2) y (3) determinan niveles de producción a lo largo de la FPP.

c. Demandas sectoriales

Se asume que toda la producción de petróleo no usada en consumo intermedio se exporta. La demanda interna de bienes no petroleros transables (D_e) y de bienes no transables (D_s) son función de la tasa de cambio real y de la absorción real:

$$D_e = D_e\left(\underline{p}, a; z\right) \qquad D_s = D_s(p, a, g) \tag{5}$$

Ecuación en la que a indica el nivel de absorción (gasto), medido en términos de bienes no transables; z y g son los componentes gubernamentales de la absorción real de bienes transables y no transables, que se asumen exógenos (z y g incluyen gasto e inversión públicos).

Se considera que las demandas de bienes transables y no transables (D_e y D_s, respectivamente) son función de la absorción real y no del ingreso real porque en el corto plazo una economía monetaria está sujeta a restricciones de su capacidad de absorción, antes que a restricciones impuestas por el nivel de ingreso.

Los signos de las derivadas parciales en (5) asumen que los bienes (transables y no transables) son bienes normales y sustitutos, de forma que se espera que en ambos tipos de bienes la absorción (a) tendría signo positivo, mientras que los precios reales (p) tendría signo negativo en el caso de la demanda de bienes transables y positivo en el de la de bienes no transables.

Por definición, la absorción interna total, medida en términos de bienes no transables, es

$$a = pD_e + D_s \tag{6}$$

d. Aspectos monetarios

Las tasas de interés se toman como administradas, nominales y homogéneas, lo que se ajusta bien al caso ecuatoriano entre 1970 y 1981. Los agentes económicos pueden mantener su riqueza financiera en dinero o como un activo genérico que gana intereses. Dada una restricción financiera, el equilibrio del mercado monetario implica equilibrio en el mercado financiero, por lo que solo se estudia el primero. Al suponer que las tasas de interés son administradas, no es necesario considerar ajustes de portafolio inducidos por la tasa de interés: solo los cambios en las variables que afectan la demanda de saldos monetarios producen ajustes en el portafolio financiero. Dicho de otra manera, los mercados monetario y financiero se equilibran por cantidades.

Dados una tasa de interés *i* y los precios internos de bienes transables petroleros y no petroleros, el nivel agregado de tenencias de dinero nominal, *H**, se asume como una función del ingreso real y del precio del bien no transable:

$$H^* = H^*(y, P_s; i, P_e, P_o) \tag{7}$$

Al notar en minúsculas las variables reales, es decir, medidas en términos de bienes no transables, se puede definir la demanda de dinero real, h*, como

$$h^* = ky \qquad 0 < k \leq 1 \tag{8}$$

Y en consideración con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se puede distinguir entre flujos y saldos (*stock*) para determinar el ajuste en el mercado monetario. Los agentes económicos reducen los rezagos entre las tenencias deseadas de dinero (h^*) y las que en realidad detentan (h) mediante sus demandas de flujos de dinero, es decir, mediante sus deseos de acumular (acaparar) o desacumular.

Este proceso de ajuste no es instantáneo, y la función de acumulación que describe cómo ocurre este ajuste sería:

$$\frac{dh}{dt} = \gamma(h^* - h) \qquad 0 < \gamma \leq 1 \tag{9}$$

Ecuación en la que *dh/dt* es la derivada respecto al tiempo y γ denota el factor de ajuste, que se considera constante. La desacumulación de saldos monetarios reales ocurre en el momento en que las tenencias de estos exceden sus niveles deseados, en cuyo caso el dinero fluye hacia los mercados de bienes para adquirirlos; lo contrario ocurre si $h^* > h$.

Los mercados de bienes y de dinero están vinculados por medio de una función de absorción tipo Dornbusch-Mussa (1975):

$$a = y - \gamma(h^* - h) \tag{10}$$

Esta ecuación establece que el gasto se desviará del ingreso en la medida en que los saldos deseados y reales de dinero no se encuentren en equilibrio. A partir de (8) se puede rescribir la función de absorción como:

$$a = \lambda y + \gamma n \tag{11}$$

ecuación en la que $\lambda = (1-\gamma k)$ y γ puede interpretarse como las propensiones marginales a gastar más allá del ingreso real y más allá de la riqueza financiera (monetaria) real, respectivamente.

e. La dinámica del ajuste

¿Cómo se ajusta la economía si no se encuentra en equilibrio? El proceso de ajuste ocurre a partir de variaciones en las dos variables endógenas p y h. La tasa de cambio real se mueve para equilibrar los mercados de bienes; la acumulación opera para restablecer el

equilibrio en el mercado monetario. Las reglas de la dinámica específica para el ajuste están dadas por el siguiente sistema de ecuaciones diferenciales:

$$\frac{dh}{dt} = \gamma(h^* - h) \qquad 0 < \gamma \leq 1 \tag{9}$$

$$\frac{dp}{dt} = f(ES_s) = \alpha ES_s \qquad f' > 0, \qquad f(0) = 0, \quad \propto > 0 \tag{12}$$

ecuación en la que $ES_s = Y_s - D_s$, es decir, el exceso de oferta en el sector no transable. La ecuación (12) especifica que el tipo de cambio real se ajusta al alza / baja cuando la oferta excede / no es suficiente a la demanda, y que la velocidad del ajuste está determinada por la magnitud de α.

Las propiedades de estabilidad de este sistema están determinadas por las características de la matriz de jacobianos, evaluados en el equilibrio. Según De la Torre, el sistema es estable si se cumple que

$$(\varepsilon_s + \eta_s) > 0 \tag{13}$$

ecuación en la que ε_s es la elasticidad de la oferte de bienes no transables con respecto a *p*; y η_s es la elasticidad compensada de demanda para el bien no transable con respecto a *p*.

Es necesario notar que la elasticidad de oferta del bien no transable con respecto a *p* es negativa porque la producción de bienes no transables es una función decreciente de la tasa de cambio real (véase ecuación 2). Sin embargo, esta elasticidad se define como positiva ($\varepsilon_s > 0$). En consecuencia, es condición suficiente para la estabilidad dinámica del modelo que η_s sea positiva, lo que sería el caso si los bienes transables y no transables fuesen sustitutos, lo que ya fue asumido para la ecuación (5).

Si varias variables exógenas (términos de intercambio P_X/P_M, flujos de capital *F*, o crédito interno del banco central, *DC*) cambian al mismo tiempo, y *p* y *h* demoran en ajustar las condiciones de desequilibrio, la economía puede ser arrojada hacia un período de desequilibrio generalizado, cuya profundidad y alcance dependerá de lo erráticas y asimétricas que puedan ser las variaciones exógenas de estos parámetros. Esto es importante en el caso ecuatoriano.

El equilibrio macroeconómico se podría obtener solo cuando la economía encuentre su plena restricción presupuestaria, lo que combinando (3), (4), (6), (9) y (10) puede escribirse como

$$\frac{dh}{dt} = y - a = p(Y_e - D_e) + (Y_s - D_s) + qY_o = 0 \tag{14}$$

Esta condición de equilibrio indica que la absorción deseada puede exceder el ingreso debido a desbalances ex ante en el sector no transable de la economía, o en el transable. Esta ecuación también puede considerarse una identidad ex post, en cuyo caso Y_s siempre será igual a D_s porque mecanismos como la acumulación de inventarios o el ahorro forzoso podrían satisfacer la demanda ex post de bienes no transables.

Entonces, si la ecuación (14) se lee como una identidad contable, el exceso de absorción sobre el ingreso será idéntico al déficit comercial externo. Nótese, de hecho, que la diferencia entre exportaciones e importaciones es igual al exceso de oferta en el sector agregado de bienes transables (petroleros y no petroleros).

Con *X* y *M* como exportaciones e importaciones medidas en moneda nacional, el superávit comercial *T* puede expresarse como:

$$\begin{aligned} T &= (Y_X - D_X) + (Y_M - D_M) = X - M \\ &= (Y_X + Y_M) - (D_X + D_M) \\ &= P_o Y_0 + P_e(Y_e - D_e) \end{aligned} \tag{15}$$

La economía real se vincula con la economía monetaria por medio de la función de absorción y por medio de la balanza de pagos. Para un nivel dado de flujos de capitales nominales netos, *F*, el superávit de la balanza de pagos *BOP*, es

$$BOP = T + F = dR \tag{16}$$

ecuación en la que *R* denota el *stock* de reservas internacionales netas en poder del banco central y *d* es el operador de primeras diferencias. Entonces, la oferta nominal de dinero, *H*, puede ser escrita como

$$H = v(P + DC) \qquad\qquad v > 0 \tag{17}$$

ecuación en la que *DC* indica el nivel de crédito interno emitido por el banco central. La suma de *R* más *DC* es igual al dinero de alto poder, y *v* es el multiplicador monetario, que se lo asume constante.

Las ecuaciones (16) y (17) determinan el nexo entre la balanza de pagos y la oferta monetaria: los superávit o déficit de la balanza de pagos se reflejan en acumulaciones o desacumulaciones de reservas netas internacionales.

Si el tipo de cambio nominal fuese perfectamente flexible, la balanza de pagos siempre estaría en equilibrio y la oferta de dinero se aislaría de las variaciones externas –asumiendo que los salarios no están completamente indexados a la inflación. Pero bajo tipo de cambio nominal fijo, la oferta de dinero se torna endógena, en la medida en la que se producen variaciones en la reserva internacional y, en consecuencia, tienen impacto monetario directo.

Sin embargo, la autoridad monetaria puede tratar de "esterilizar" los efectos monetarios de los superávit de la balanza de pagos con una –o una combinación– de las siguientes acciones: reducir el crédito interno hasta compensar el incremento en las reservas internacionales netas; evitar que las ganancias provenientes de las exportaciones sean usadas en gasto local; realizar operaciones de mercado abierto para cambiar la composición dinero / cuasidinero; o elevar las reservas legales (encaje bancario) hasta reducir al nivel requerido el tamaño del multiplicador monetario).

f. Los efectos de un boom petrolero

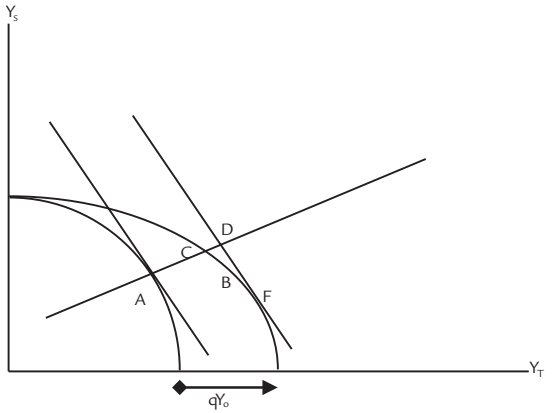
Un *boom* de exportaciones de petróleo puede verse como un desplazamiento de la *FPP* (gráfico I). El eje horizontal del gráfico mide los bienes transables (en términos del bien transable no petrolero, ecuación 3) y el eje vertical mide los no transables.

El equilibrio inicial se encuentra en *A*, punto en el cual la pendiente de la línea de precios, tangente a *FPP*, es el tipo de cambio real, p. Asumiendo que antes del *boom* no se produce petróleo, la expansión de exportaciones petroleras inducidas por el petróleo será igual a qY_o.

Si en su expansión el sector petrolero toma recursos de otros sectores, la expansión de la *FPP* será asimétrica. Es suficiente que la propensión marginal a gastar en el bien no transable sea diferente de cero para que se produzca una apreciación real. Una propensión

marginal positiva a gastar en el bien no transable se denota por una trayectoria de expansión del ingreso que pasa de *A* a *D*. Si luego del *boom* se mantiene el tipo de cambio real, la canasta deseada de consumo de bienes transables y no transables estaría en el punto *D*. Sin embargo, a esa tasa cambiaria real, los productores preferirían la combinación de producto dada por el punto *F*, o por el punto *B* si la *FPP* mantuviera su concavidad.

Gráfico I



Los puntos *D* y *F* (o *D* y *B*) representan situaciones en las que el exceso de demanda en el mercado de bienes no transables es exactamente equivalente al superávit del comercio exterior. Este desequilibrio externo no afectará los precios nominales de los bienes transables (se asume que el país es pequeño y tiene tipo de cambio fijo), pero con el exceso de demanda en el sector no transable, exigirá un ajuste de los precios relativos entre bienes transables y no transables, es decir, una apreciación real.

En este modelo, tal cambio en los precios relativos se produce endógenamente mediante un incremento del precio de los bienes no transables. Como *p* decrece para equilibrar los mercados de bienes, los productores buscarán obtener ventaja de la mayor rentabilidad que comienza a tener el sector no transable. En consecuencia, los recursos tenderán a ser trasladados desde el sector no petrolero transable hacia el sector no transable, en el que se incrementará la producción para disminuir las presiones por exceso de demanda.

Si la apreciación real es importante, y si este traslado de recursos es significativo, el producto y el empleo en el sector no petrolero transable sufrirá una contracción relativa, que es lo que se conoce como *enfermedad holandesa*, que ayudará a reducir el superávit comercial externo.

Desde el lado de la demanda, la caída de *p* disminuye las presiones en el sector no transable, al inducir una sustitución de la demanda hacia bienes transables. Oferta y demanda combinan sus fuerzas para reducir el superávit externo, así como el exceso de demanda en el sector no transable. Cuando la cadena de ajustes se ha completado, y bajo el supuesto de estabilidad del modelo, la economía se trasladará hacia algún punto entre *C* y *B*.

La formulación matemática de este modelo asume que la producción de petróleo emplea recursos de ese sector y que no requiere de otros recursos del resto de la economía: en la ecuación (3), qY_o es una constante dada exógenamente. En otras palabras, se asume que la *FPP* mantiene su concavidad luego de la expansión. Bajo estas condiciones, el grado de apreciación real requerido para un ajuste completo (incluido el equilibrio entre ingreso y absorción), dado un *boom* petrolero (dado por el incremento de qY_o) estaría expresado en la siguiente ecuación:

$$\frac{dp}{p} = -\left[\frac{\mu_s}{\varepsilon_s + \eta_s} D_s\right] d(qY_o) \tag{18}$$

Ecuación en la que μ_s es la propensión marginal a gastar en bienes no transables. Esta ecuación indica que un *boom* petrolero que provoca una apreciación real del tipo de cambio, esta será relativamente grande si ocurre una –o una combinación– de los siguientes factores: *i.* la propensión marginal a gastar en bienes no transables es relativamente alta; *ii.* la oferta de bienes no transables es relativamente inelástica a variaciones de la tasa de cambio real, *p*; y *iii.* la elasticidad *p* compensada de la demanda de bienes no transables (se la asume positiva) es relativamente baja.

La apreciación del tipo de cambio real ocurre principalmente por inflación en los bienes domésticos, pero no es el único mecanismo. Al combinar la definición de *p* con la ecuación (1) se puede ver que una caída de *p* puede ocurrir por uno –o la combinación– de los siguientes

mecanismos: una revaluación del tipo de cambio nominal (como una reducción de *e*), una reducción en la tasa arancelaria neta, *p*, o con inflación en el sector no transable con excesos de inflación en los precios internacionales de bienes transables no petroleros.

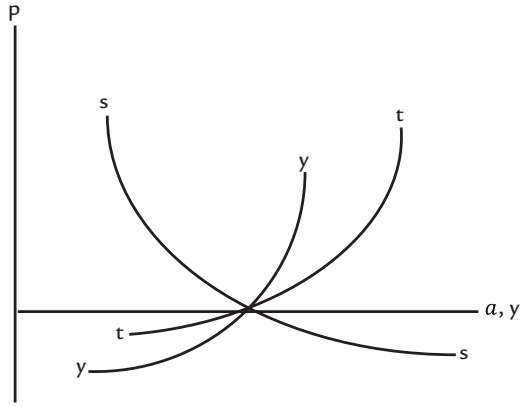
En este modelo, *e* y τ son variables de política que no cambian endógenamente. Pero los gobernantes pueden usarlas para contrarrestar la inflación del sector no transable que involucra el cambio de *p*.

g. Una aproximación más exacta

El gráfico I no permite describir los desequilibrios que subyacen al proceso de ajuste en el mercado monetario. Para esto es necesario recurrir al aporte de R. Dornbusch (1980), sintetizado en el gráfico II.

La curva *yy* indica las combinaciones de *p* y *a* que producen equilibrio interno, es decir, una economía que se mueve sobre la *FPP*, en la que *y=a*. Tiene pendiente positiva porque sobre ella el ingreso se mide en términos del bien no transable. A la derecha de *yy* existe sobre absorción ($a > y$) y, en consecuencia, desacumulación ($dh/dt < 0$); y, a la izquierda, la absorción es menor que el ingreso ($a < y$) y, en consecuencia, $dh/dt > 0$. En el corto plazo la economía puede estar en una situación en la que $a \neq y$, pero en el largo plazo, debido a la ley de acumulación y a la acción de los mercados financiero y monetario, $a = y$.

Gráfico II



La curva *ss* representa las combinaciones de *p* y *a* con las cuales la oferta y la demanda de bienes no transables se encuentra en equilibrio. Bajo el supuesto de que el bien no transable es sustituto del transable, esta curva tiene pendiente negativa. Un incremento de la absorción genera exceso de demanda en el mercado no transable, por lo que se requiere una reducción de *p* para mantener el equilibrio. La región a la izquierda de *ss* es una zona de desequilibrio por exceso de oferta, por lo que *p* debe subir. La pendiente de *ss* está dada por la ecuación (17), por lo que su inclinación está determinada por la propensión marginal a gastar en bienes no transables, así como por las elasticidades precio de la demanda y oferta en este mercado.

La curva *tt* representa el equilibrio del comercio exterior. Sobre *tt* se representan los equilibrios posibles en la cuenta corriente (excepto los pagos a factores). Tiene pendiente positiva dada por la expresión

$$\frac{dp}{p} = \left[\frac{\mu_e}{\varepsilon_e + \eta_e} D_e\right] \frac{da}{dD_e} \qquad (19)$$

ecuación en la que μe es la propensión marginal a gastar en bienes transables, y ε_e y η_e son, respectivamente, las elasticidades de oferta y demanda compensadas de los bienes transables con respecto a *p*. La inclinación de *tt* es positiva en relación con la propensión marginal a gastar en bienes transables y negativa respecto al grado de respuesta de la oferta y demanda internas de estos bienes en relación con la tasa de cambio real. En países como Ecuador, en el que la importación de bienes de capital e insumos es considerable en relación con las importaciones totales, la curva *tt* será más vertical.

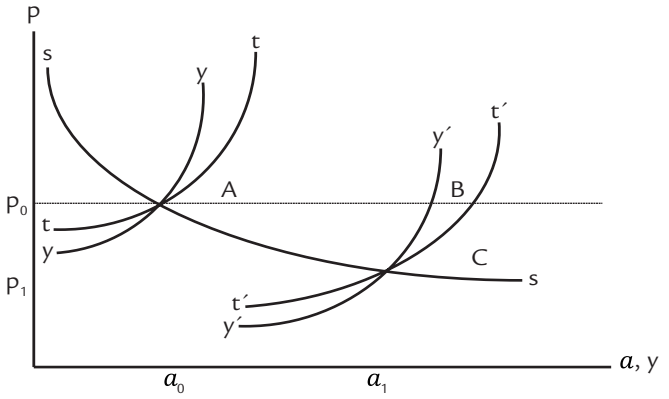
Nótese que mientras la cuenta corriente puede estar en desequilibrio, la balanza de pagos puede estar equilibrada, dependiendo del nivel de flujos netos de capital.

El efecto de un *boom* petrolero (gráfico III): para el tipo de cambio real inicial, p_0, la curva *yy* se desplaza hasta *y'y'* debido a dY_o, la curva *tt* también se desplaza hasta *t't'* debido a $1/m(dY_o)$, ecuación en la que *m* es la propensión marginal a gastar en bienes transables. El equilibrio pos *boom* se encuentra en el punto (p_1, a_1).

Los puntos *A*, *B* y *C* son una secuencia de situaciones de desequilibrio que se pueden aplicar a la experiencia ecuatoriana en su ajuste a los efectos de la bonanza petrolera.

- La explosiva expansión de exportaciones de petróleo de 1972-73 se reforzó rápidamente por el incremento del precio del petróleo de 1973-74, así como de los incrementos de otros precios de exportaciones. Esto produjo un extraordinario crecimiento del ingreso (un cambio de *yy* a *y'y'*). Sin embargo, la absorción se incrementó más lentamente y con rezagos. Esto ocurrió en parte debido a esfuerzos conscientes de las autoridades económicas para desalentar la velocidad de monetización de los superávit comerciales externos y, en parte, a significativas restricciones físicas (infraestructura insuficiente, mecanismos de almacenamiento y comercialización deficientes y sus correlacionados cuellos de botella, instituciones incapaces de procesar las presiones surgidas del incremento del ingreso, etc.). El superávit inicial de la cuenta corriente fue significativo y se acumularon reservas externas. Sin embargo, las condiciones de exceso de demanda se agravaron rápidamente cuando las fábricas, cerca de su capacidad plena de ocupación, lentamente se embarcaron en nuevas inversiones. El desequilibrio fue más pronunciado en ciertos sectores (como la producción de bienes agrícolas para consumo interno) debido a su inelasticidad estructural de oferta. La inflación interna se aceleró y la economía se trasladó a un punto como *A* (De la Torre, 1987: 34).
- Para 1973-74, el Estado, que conscientemente estaba refrenando la velocidad de crecimiento de la absorción, había diseñado ambiciosos planes de desarrollo y creado el marco institucional necesario para canalizar sus nuevos ingresos hacia los sectores "prioritarios". Las erogaciones fiscales comenzaron a expandirse dramáticamente al mismo tiempo que el crédito público producía un *boom* interno de liquidez. Esta situación, combinada con la aceleración de la inflación internacional, movió la economía hacia un punto como *B*, en el que la absorción comenzó a ser más alta que el ingreso, aunque la cuenta corriente todavía estaba en superávit (De la Torre, 1987: 34-35).

Gráfico III



- Como la inflación interna alcanzó un pico en 1974, las autoridades económicas trataron de crear una válvula de escape para las presiones de exceso de demanda (y de esta manera aliviar la inflación) reduciendo sustancialmente la protección, en especial la aplicada a la importación de bienes intermedios y de capital. Debido a esta medida, así como a la cercanía entre la demanda de bienes transables y la demanda agregada de inversión, la cuenta corriente rápidamente se inundó de importaciones. Esto ocurrió al mismo tiempo que se redujo la demanda de exportaciones ecuatorianas debido a una brusca recesión mundial. De pronto la economía se encontró en un punto como *C*, con déficit en la balanza de pagos junto a un problema de exceso de demanda en el sector de bienes no transables, situación que se tradujo en una desaceleración de la inflación interna. Esto ocurrió hasta 1975 (De la Torre, 1987: 35).
- De esta manera llegó la hora de reconocer que había terminado el auge petrolero. Entre 1976-1980, el ajuste no solo debía apoyarse en políticas de reducción del gasto y devaluaciones (que trasladarían *p* del punto *C* hacia la curva de equilibrio externo *t't'*). En la medida en que coexistían desacumulación y exceso de demanda de bienes no transables, la inflación interna contrarrestaría los efectos de estas políticas. Por estas razones, si se hubiera querido regresar al equilibrio se requería una sustancial reducción de la

actividad económica general. Sin embargo, los mercados financieros internacionales estaban en auge, por lo que se pospuso la reducción de la absorción. Con el petróleo, Ecuador se consideraba un deudor solvente, lo que era funcional al reciclamiento de los excedentes petroleros acumulados por los países de la OPEP. Ecuador aprovechó esta oportunidad y recurrió a préstamos en los mercados financieros internacionales privados. Con el aumento del endeudamiento externo se reanimó la absorción, mientras la economía seguía apta para permanecer a la derecha de la curva *t't'*.

- Al final de la década, y a pesar del segundo *shock* de precios del petróleo, entre 1979 y 1980, la economía ecuatoriana comenzó a sentir fuertes presiones externas. El servicio de la deuda se convirtió en una carga pesada; las tasas de interés internacionales subían y los flujos externos de capital de detenían. La economía mundial cayó en su más profunda y larga recesión desde la década de 1930, mientras que se aproximaba la saturación de petróleo y la OPEP perdía la capacidad de fijar los precios que había disfrutado durante la década de 1970. Todo esto hizo que la situación económica internacional cambiara por completo (De la Torre, 1987: 36).

Anexo 5

El enfoque monetario de la balanza de pagos[243]

En las décadas de 1950 y 1960 se desarrollaron estudios para entender mejor la secuencia de eventos económicos que conducen a un país a una crisis de balanza de pagos. Estas investigaciones ocurrieron en forma simultánea en la Universidad de Chicago y en el Departamento de Investigación del FMI; para mediados de la década de 1970 ya constituían un corpus teórico coherente y en amplio ascenso.[244] El enfoque monetario de la balanza de pagos (*EMBP*) tiene dos versiones que, aunque comparten una misma conclusión de política (que una expansión de crédito excesiva y sostenida producirá una pérdida de reservas igualmente sostenida y de tamaño equivalente), difiere en el razonamiento que conduce a ella (Polak, 2002: 23).

El *EMBP* es heredero de una antigua tradición de la economía clásica. La idea de que aumentos en el stock de dinero se traducirían en aumentos del gasto y este a su vez produciría un déficit de la balanza de pagos, hasta que los ingresos fuesen iguales a los gastos; y, que en presencia de tipo de cambio fijo, la oferta se vuelve endógena, ya fue respaldada por David Hume y John S. Mill en 1848. En 1809 David Ricardo estudió el mecanismo de ajuste por medio del cual, basado en la idea del arbitraje, se asegura el cumplimiento de la "ley de un solo precio", lo que fue ratificado por K. Wicksell en 1919. El colapso del sistema monetario internacional de 1931 interrumpió la confianza en el poder explicativo del *EMBP*, para dar paso al enfoque de las elasticidades, que se dirige a los efectos de los precios relativos

243 Este anexo presenta una versión compendiada, contable, de este modelo, tomado de varias fuentes: Villalobos, Polak (2002) y Banco de Guatemala (2001).

244 En 1976 J.A. Frenkel y H.G. Johnson editaron para Allen and Unwin (Londres), un libro titulado *The Monetary Approach to the Balance of Payments*, con ensayos que ganaron prestigio suficiente como para imponerse como referentes para el manejo de las crisis de balanza de pagos de la década de 1980 (Polak, 2002: 25).

sobre las importaciones y exportaciones. Este fue completado con los efectos del multiplicador keynesiano sobre la balanza de pagos. Sin embargo, el *EMBP* resurgió cuando se aceptó en forma unánime que la oferta monetaria tiene efectos importantes sobre la balanza de pagos (Villalobos, s/f: 6).

En la década de 1960 Robert Mundell propuso emplear en forma conjunta las políticas monetaria y fiscal para alcanzar dos objetivos de política económica: el pleno empleo y el equilibrio de la balanza de pagos. "Esta combinación 'fiscal-monetaria' fue un subproducto de otro más importante, Mundell se dio cuenta de que, al existir movilidad de capital con tipo de cambio fijo, la oferta de dinero ya no era determinada por la autoridad monetaria" (Villalobos, s/f: 6). La versión más empleada del *EMBP* fue desarrollada a principios de la década de 1970 por Harry Johnson, quien desarrolló sus propuestas a manera de rechazo a la economía keynesiana (Polak, 2002: 4).

El *EMBP* se basa en cuatro supuestos (Villalobos, s/f: 7):

1. El mundo se concibe como una economía cerrada compuesta por economías nacionales, abiertas e interdependientes, relacionadas entre sí por tipos de cambio fijos o imperfectamente fluctuantes.
2. El cambio de los precios a largo plazo depende sobre todo de cambios en el *stock* de dinero, por consecuencia de la interacción de la oferta y la demanda de dinero.
3. Se acepta la teoría de paridad de poder de compra, según la cual en el largo plazo el arbitraje de bienes expresados en moneda común tiende a igualar los precios de productos idénticos entre países y con ello los respectivos niveles de precios, lo que se extiende al precio del dinero en un mundo con tipos de cambio fijos y monedas convertibles.
4. La balanza de pagos es el medio por el cual las personas ajustan su *stock* de dinero a la cantidad que desean mantener. Un desequilibrio en el sector monetario (exceso de oferta o de demanda de dinero) hará que los gastos sean diferentes (menores o mayores) que el ingreso o producto real. Como en una economía pequeña los precios están fijados desde el exterior, este desequilibrio se reflejará en la balanza de pagos (como superávit o déficit),

lográndose así el cambio deseado (aumento o disminución) de la cantidad de dinero.

El *EMBP* comienza por afirmar que los desequilibrios externos (déficit de balanza de pagos) son un fenómeno monetario y no un fenómeno real. Por lo tanto, un desequilibrio de la balanza de pagos es consecuencia de un desequilibrio del mercado monetario (interno). Para explicar esta relación se parte de la identidad del balance del banco central:

Activos	***Pasivos***
D	*H*
F	

identidad en la que *H* representa la base monetaria o dinero primario, *F* representa las reservas internacionales (el componente externo de *H*) y *D* el componente interno de *H*.

La oferta monetaria (M) está determinada por un múltiplo de *H*, tal que

$$M = hH = h(F+D) \qquad 1$$

ecuación en la que *h* representa el multiplicador monetario; tomando primeras diferencias y reordenando, se obtiene:

$$\Delta F = \Delta M - \Delta D \qquad 2$$

ecuación en la que ΔF representa la variación del monto de reservas, ΔD representa la expansión del crédito interno y ΔM el cambio de la oferta monetaria (la demanda flujo de dinero, del enfoque monetario de la balanza de pagos).

Si se asume estable el tipo de cambio, se tiene que la variación del monto de reservas internacionales será igual al saldo de la cuenta corriente (*B*) más el saldo de la cuenta de capitales (*K*) de la balanza de pagos:

$$\Delta F = B + K \qquad 3$$

Entonces, si ambas cuentas de la balanza de pagos fueran deficitarias, el país estaría perdiendo reservas internacionales y, más todavía, si se iguala las dos ecuaciones anteriores,

$$\Delta M - \Delta D = B + K \qquad 4$$

Se evidencia que una expansión del crédito interno mayor que el crecimiento de la demanda flujo de dinero, necesariamente implicará un déficit en la cuenta corriente, en la cuenta de capitales o en ambas.

Entonces, para controlar un déficit de balanza de pagos es necesario controlar la expansión del crédito interno, que sería la causa fundamental del desequilibrio externo.

Al desencadenarse la crisis de la década de 1980, e incluso antes, el financiamiento interno y externo acarreaba déficit fiscales, lo que producía inflación, toda vez que se los financiaba expandiendo la oferta de dinero. La variación del tipo de cambio exigía modificaciones de precios y el servicio de la deuda implicaba sacrificios en crecimiento. La política económica que se aplicó en la década de 1980 buscó evitar los desequilibrios pero tuvo, necesariamente, que supeditar el crecimiento a los objetivos de corto plazo.

Bibliografía

Acosta, Alberto (1982). *Ecuador: el mito del desarrollo*. Quito: Editorial El Conejo.

_____ (1989). *El desafío de la deuda externa*. Quito: Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo ALOP/CAAP/Ciudad/CERG/Cecca.

_____ (1994). *La deuda eterna*. Quito: Libresa.

_____ (1997). "La política del todo o nada: la convertibilidad y la reforma neoliberal de Bucaram". *Laboratorio de Economía* año 1 n.° 2.

_____ (2000). "El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo". En Joan Martínez Alier y otros, *El Ecuador post petroleo.* Quito: Acción Ecológica.

_____, comp. (2000). *Dolarización: informe urgente*. Quito: Ildis/Abya-Yala/UPS.

_____ (2001). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____ (2008). "El drama de los Bonos Brady. Y una renuncia unilateral a la prescripción de la deuda". *Rebelión*, 28/12/2008. Recuperado el 15/6/2017 de *http://www.rebelion.org/noticia.php?id=78073*.

Acosta, Alberto y otros (1993). *Deuda externa y renegociación.* Quito: Fondad, Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo.

Aguiar, Víctor (2007). *El mercado laboral ecuatoriano: propuesta de una reforma*. Quito. Recuperado el 10/4/2017 de *http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/240/240.pdf*.

Almeida, Rebeca (1994)."Los instrumentos de política monetaria en la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, y en el anteproyecto de reforma". *Notas Técnicas* n.° 2. Quito: BCE.

Almeida, Rebeca y Patricio Almeida (1984). *Estadísticas económicas históricas, 1948-1983*. Quito: BCE.

Alonso, Eduardo (1992). "Bases para la elaboración de una estrategia de promoción de las exportaciones y transformación productiva en

Ecuador". En Eduardo Doryan y Grettel López, ed., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador. Retos y perspectivas*. Quito: Incae.

Altimir, Óscar, Enrique Iglesias y José Luis Machinea, ed. (2008). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal-Secretaría General Iberoamericana.

Andrade, Pablo (2004). "Negociando el cambio: fuerzas sociales y políticas en la Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 1998. En Santiago Andrade, Julio C. Trujillo y Roberto Viciano, ed., *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.

Andrade, Santiago, Julio C. Trujillo y Roberto Viciano, ed. (2004). *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*. Quito: UASB-Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.

Araujo, María Caridad (1998). "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste". *Proyecto Cordes-Gobernabilidad*, *documento de trabajo* n °6. Quito: Cordes.

Arboleda, María y otros (1986). *Los placeres del poder*. Quito: Editorial El Conejo.

Asamblea Nacional Constituyente [ANC] (1998). Constitución Política de 1998, Riobamba, 5/5/1998, R. O. n.° 1, 11/8/1998.

Ayala, Enrique, ed. (1983). *Libro del Sesquicentenario III: Economía Ecuador 1930-1980*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____ (1991). "Ecuador since 1930". En Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America vol. VIII*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____, ed. (1991). *Nueva Historia del Ecuador vol. 11*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____ (2004). "Introducción: algunas reflexiones sobre la Asamblea Constituyente de 1997-98". En Santiago Andrade, Julio C. Trujillo y Roberto Viciano, ed., *La estructura constitucional del Estado Ecuatoriano*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional.

_____ (2015). *Historia, tiempo y conocimiento del pasado*. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional.

Bacigalupo, Dalton (2005). *Discursos desde el poder*. Quito: Artes Gráficas Señal.

Báez, René y otros (1997). *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis histórico-político del país*. Quito: Eskeletra Editorial

Banco Central del Ecaudor [BCE] (1999). *Memoria Anual del Gerente General del Banco Central del Ecuador 1980-1999*. Quito: BCE.

_____ *Boletín anuario* n.º 9, 12, 14, 20 y 22. Quito: BCE.

_____ *Cuentas Nacionales del Ecuador* n.º 15, 17 y 20. Quito: BCE.

_____ *Información Estadística Mensual* n.º 1733-1741. Quito: BCE.

_____ (1988). *Plan de emergencia económica nacional*. Quito: BCE.

_____ (2002). *Setenta y cinco años de información estadística, 1927-2002*. Quito: BCE.

_____ *80 años de información estadística (series estadísticas históricas)*. Recuperado el 13/6/2011 de *http://www.bce.fin.ec/frame.php?CNT=ARB0000006*.

Bayas, Santiago y Eduardo Somensatto (1994). "Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado". *Cuestiones Económicas* n.º 23. Diciembre. Quito: BCE.

Bethell, Leslie, ed. (1991). *The Cambridge History of Latin America vol. VIII*. Cambridge: Cambridge University Press.

Biersteker, Thomas J. (1990). "Reducing the role of the state in the economy: A conceptual exploration on IMF and the World Bank prescriptions". En *International Studies Quarterly*, The Journal of the International Studies Association, vol. 34, n.º 4. Diciembre.

Bocco, Arnaldo (1987). *Auge petrolero, modernización y subdesarrollo: el Ecuador de los años setenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Borja, Diego (1990). "Deuda, crisis y monopolización en la década de los ochenta". En César Montúfar *et al*., *La crisis y el desarrollo social en el Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.

Borja, Rodrigo (1992). *La ética del poder*. Quito: Artes Gráficas Señal.

Bucaram, René (1983). "La situación petrolera en el Ecuador". En Enrique Ayala, coord., *Libro del Sesquicentenario III, Economía Ecuador: 1830-1980*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Burbano de Lara, Felipe, comp. (2003). *Antología: democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Caballero, Roberto (2003). "La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas". En Guillaume Fontaine, ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador, tomo 1 Las reglas del juego*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Petroecuador.

Campodónico, Humberto (2004). "Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina". *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* n.º 78, Santiago de Chile: Cepal.Cárdenas, José Corsino (1995). *Ensayo histórico de la economía ecuatoriana*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Carguil, Thomas (1996). "La asociación estadística entre inflación e independencia del Banco Central". *Cuadernos de Economía*, n.º 24. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Carrasco, Carlos Marx (2000). "De Cavallo a Cavallo". En Alberto Acosta, comp., *Dolarización: informe urgente*. Quito: Ildis/Abya-Yala/UPS.

Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1973). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores S. A.

Carrión, Andrés (1996). *Ecuador: la memoria de los otros, entrevistas*. Quito: Eskeletra Editorial.

Casilda, Ramón (2005). "América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona". *Documento de Trabajo* (DT) 10/2005. Madrid: Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Ceplaes-Ildis (1992). *Ecuador: análisis de coyuntura, primer semestre 1992 y perspectivas, los retos económicos del nuevo gobierno*. Quito: Ceplaes-Ildis.

Chang, Ha-Joon (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica.* Madrid: Los Libros de la Catarata.

Chiriboga, Manuel (1986). "Política agropecuaria: la búsqueda del imperio del mercado". En María Arboleda y otros, *Los placeres del poder*. Quito: Editorial El Conejo.

Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador [Codenpe] (s/f). "¿Qué es el Codenpe?". Recuperado el 10/4/2017 de *http://www.codenpe.gob.ec/index.php? option=com_content&view=article&id=256&Itemid =596*.

Comisión del Acuerdo de Cartagena (1970). *Decisión 24: Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas patentes, licencias y Regalías*. Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión, 14-31 de diciembre de 1970. Lima. Recuperado el 14/5/2017 de *http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can019es.pdf*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (julio de 1998). *Ecuador: evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno El Niño en 1997-1998*. Santiago de Chile: Cepal.

Conaghan, Catherine M. (2003). "Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Felipe Burbano de Lara, comp., *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Conaghan, Catherine y otros (1990). "Business and the 'boys': The politics of neoliberalism in the Central Andes". *Latin American Research Review*, vol. xxv, n.° 2.

Congreso Nacional de Ecuador (1993). Ley de Mercado de Valores aprobada por el Congreso. Mayo 7. Recuperado de *http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/ley-de-mercado-de-valores-aprobado-por-el-congreso-41836.html*.

Consejo Nacional de Desarrollo (1980). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático, 1980-1984*. Otavalo: Ed. Gallocapitán, P.C.

Corden, Max W. & J. Peter Neary (1982). "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy". *The Economic Journal*, vol. 92 n.° 368.

_____ (2011). "The Dutch Desease in Australia: Policy Options for a Three-Speed Economy". *Working Paper* n.° 2011/14. Melbourne: University of Melbourne.

Cornejo, Diego (1996). *Crónica de un delito de blancos*. Quito: Ediciones Ojo de Pez.

Crespo, E. y otros (1991). "Efectos sobre las líneas vitales". En Minard L. Hall, *Los terremotos del Ecuador del 5 de marzo de 1987*. Quito: Escuela Politécnica Nacional/Usaid/Corporación Editora Nacional.

Cueva, Agustín (1981). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Quito: Editorial Alberto Crespo Encalada.

_____ (1991). "El Ecuador de 1960 a 1979". En Enrique Ayala, ed., *Nueva historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____ (2012). "El populismo como problema teórico-político". En Fernando Tinajero, comp., (2012), *Agustín Cueva: ensayos sociológicos y políticos*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados.

De Janvry, Alain y otros (1991). "Adjustment and Equity in Ecuador". En Christian Morrisson, ed., *Adjustment and Equity in Developing countries*, París: OECD.

De la Torre, Augusto (1987). *Macroeconomic aspects of a petroleum boom: Ecuador, 1972-1980*. Tesis doctoral. Notre Dame: University of Notre Dame, Indiana.

_____ (1993). "Las perspectivas de la economía ecuatoriana: tres obstáculos para un desarrollo sostenido". *Discursos y conferencias* n.º 1. Quito: Banco Central del Ecuador.

_____ (1997). "La convertibilidad: aspectos teóricos y viabilidad práctica". *Laboratorio de Economía*, año 1 n.° 2.

De la Torre, Carlos (2003). "Abdalá es el repugnante otro". En Felipe Burbano de Lara, comp., *Antología: Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

_____ (2015). *De Velasco a Correa: insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional.

Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (1989). "Macroeconomic populism in Latin America". *NBER Working Paper* n.º 2986, mayo.

_____ (1990). "Macroeconomics of populism". *Journal of Development Economics* 32.

_____ (1991). *The Macroeconomic of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.

Dos Santos, Theotonio (1970). "The Structure of Dependence". *The American Economic Review* vol. 60, n.° 2.

Durán-Ballén, Sixto (2005). *A mi manera... los años de Carondelet*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecudor/Abya-Yala/Universidad Espíritu Santo.

Durán Barba, Jaime (2005). "Movimientos sociales en Ecuador en 1970: unidad y crisis de las centrales sindicales". En Daniel Camacho y Rafael Menjívar, coord., *Los movimientos populares en América Latina*. México D. F.: Siglo XXI Editores.

Emanuel, Carlos Julio (s/f). *Conferencia del doctor Carlos Julio Emanuel, sobre el tema: "Deuda externa y políticas de ajuste",* en el Seminario "Crisis económica y perspectivas de desarrollo en América Latina" (Ciespal, Quito). Quito: BCE.

Endara, Ximena (1999). *Modernización del Estado y reforma jurídica, 1992-1996.* Quito: Corporación Editora Nacional/UASB.

Falconí, Fander y Julio Oleas, comp. (2004). *Economía Ecuatoriana, Antología*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Febres Cordero, León (1989). *Autopsia de una traición, testimonio para la historia*. Quito: Editora General del Ecuador.

Fernández, Gabriela (1997). "El impacto de la convertibilidad en el sector financiero". *Cuestiones Económicas* n.° 31., 1997, p. 130.

Ffrench-Davis, Ricardo y otros (2002). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990". En Tulio Halperín Donghi y otros, *Historia económica de América Latina, desde la Independencia a nuestros días*. Barcelona: Crítica.

Fierro, Luis (1991). *Los grupos financieros en el Ecuador*. Quito: Cedep.

Fondo Monetario Internacional [FMI] (s/f). "Derechos Especiales de Giro". Recuperado el 15//2017 de *http://www.imf.org/es/About/Factsheets / Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR*.

_____ (1994). *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacion*al. Washington D. C. Recuperado el 21/5/2017 de *https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf.*

Fontaine, Guillaume (2002). "Sobre bonanzas y dependencia: petróleo y enfermedad holandesa en el Ecuador". *Íconos, revista de Ciencias Sociales* n.° 13. Marzo. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Madrid: Planeta.

Galarza, Jaime (1974). *El festín del petróleo*. Quito: Editorial Universitaria.

Gerlach, Allen (2003). *Indians, Oil and Politics: A recent history of Ecuador.* Wilmington: Scholarly Resources Inc.

Gestión, economía y sociedad (1996). "¿Qué mismo pasó con el Continental?". n.° 22. Quito. Abril.

Gondard, Pierre y Hubert Mazurek (2001). "30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales". *Estudios de Geografía* vol. 10. Quito.

Guerrero, Andrés (1996). "El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador". *Nueva Sociedad* n.° 142.

Hall, Minard L. (1991). *Los terremotos del Ecuador del 5 de marzo de 1987*. Quito: Escuela Politécnica Nacional/Usaid/Corporación Editora Nacional.

Halperin-Donghi, Tulio (2002). *Historia económica de América Latina: desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Editorial Crítica.

Harvey, David (2004). *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu: 170.

Herrera, Jimmy (2005). *La memoria como escenario: la cárcel y el movimiento insurgente Alfaro Vive Carajo*. Quito: tesis presentada en el Programa de Estudios de la Cultura de la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.

Hobsbawm, Eric (2002). *Sobre la historia*. Barcelona: Editorial Crítica: 118.

Hoy (1994). "Resultados de la consulta inconsulta". Septiembre 6. Recuperado de *http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/resultado-de-la-consulta-inconsulta-29064-29064.html*.

Jácome, Luis y otros (1998). "Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador". *Documento de Trabajo* n.° 7. Quito: Cordes.

_____ (2004). "The Late 1990s Financial Crisis in Ecuador: Institutional Weaknesses, Fiscal Rigidities, and Financial Dollarization at Work". *IMF Working Paper*, WP/04/12. Washington D. C. Enero.

Jaramillo, Fidel (2004). "Del ancla cambiaria a una regla monetaria: alternativas para un programa de estabilización". En Fander Falconí y Julio Oleas, comp., *Economía Ecuatoriana, Antología.* Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Jarrín Ampudia, Gustavo (1997). "Una política petrolera estratégica, base fundamental de la industria". *Petroecuador, 25 años de exportación del crudo Oriente: pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*. Quito: Petroecuador, 1997.

_____ (2005). "¿Cómo recobrar el patrimonio petrolero de todos los ecuatorianos?". *Comentario Internacional, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales* n.° 6 Quito. Recuperado de *http://hdl.handle.net/10644/1952*.

Kamas, Linda (s/f). "Dutch Desease Economics and the Colombian Export Boom". *World Development* vol.14, n.° 9.

Larrea, Carlos (1987). *El banano en el Ecuador, transnacionales, modernización y subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional/Flacso-Sede Ecuador.

_____ (1992). *The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Ecuador (1972-1990)*. Tesis doctoral. Ontario: York University.

_____ (2004). *Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala/IEE/Flacso-Sede Ecuador/Ildis.

_____ (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Quito: Ecociencia/ Corporación Editora Nacional/Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.

_____ (2006a). "Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina". En Augusto Barrera, *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Terranueva/Unicef: 91-111.

Larrea, Carlos y Lisa North (1997). "Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratisation". *Third World Quarterly*, vol. 18 n.° 5.

León, Mauricio y Rob Vos (2003). "Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿cómo compatibilizarlas en el caso de Ecuador?". Estudio preparado en el contexto del proyecto "Export-led economic strategies: Effects on poverty, inequality and growth in Latin America and the Caribbean". Quito: PNUD. Recuperado el 10/4/2017 de *http://www.siise.gob.ec/ Publicaciones/dolarizacion0909032.pdf*.

Lucio-Paredes, Pablo y Galo Abril (1993) "Ajuste estructural: medidas económicas del Gobierno de Sixto Durán Ballén –justificativos y efectos esperados–". En Pablo Lucio-Paredes y otros, *Paquetazo: las medidas de Sixto y Dahik*. Quito: Editorial El Conejo.

Macas, Luis y otros (1991). *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: Ildis/Abya-Yala.

Mancheno, Diego, Julio Oleas y Pablo Samaniego (2001). "Aspectos teóricos y prácticos de la adopción de un sistema de convertibilidad en el Ecuador". *Monetaria*, vol. XXIV n.° 4. México D. F.: Cemla.

Marconi, Salvador, ed. (2001), *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito: Abya-Yala/UPS/Ildis/UASB-Sede Ecuador.

Massad, Carlos (1980). "El enfoque monetario de la balanza de pagos y el enfoque de absorción: ¿resultados contradictorios?". *Estudios de Economía*, vol. 7 n.°1. Santiago de Chile.

Mills, Nick D. (1984). *Crisis, conflicto y consenso. Ecuador: 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Ministerio de Salud Pública [MSP] y Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2000). "El fenómeno El Niño en Ecuador" en Organización Panamericana de la Salud, "Fenómeno El Niño, 1997-98" en *Serie Crónicas de Desastres* n.° 8, Washington D. C.

Moncada, José (1982). *Capitalismo y subdesarrollo ecuatoriano en el siglo XX*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

_____ (1993)."Significado de las privatizaciones". En Fundación José Peralta, *Reforma del Estado*. Quito: Centro para el Desarrollo Social (CDS) Fundación José Peralta.

_____ (1998). *Economía concentrada 1996-1998*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil.

Montúfar, César (2000). *La reconstrucción neoliberal*. Quito: Abya-Yala.

Moreano, Alejandro (1993). "La reforma del Estado y la descentralización". Fundación José Peralta, *Reforma del Estado*. Quito: Centro para el Desarrollo Social (CDS)/Fundación José Peralta.

_____ (1998). "La nueva Constitución: liberalismo con rostro social". En Alejandro Moreano y otros, *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

Morillo, José (1996). *Economía monetaria del Ecuador*. Quito: Jaime Morillo Batlle.

Murillo Paulina (1995). *Estudio sobre el servicio de energía eléctrica en el Ecuador y su impacto en los consumidores*. Quito: Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios.

Naranjo, Marco (2006). "Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador". En Guillaume Fontaine, ed., *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador 3. Las ganancias y las pérdidas*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Illdis/Fes-Petrobras Ecuador.

Nazmi, Nader (2004). "Ecuador: fracaso de las reformas y colapso económico". En Fander Falconí y Julio Oleas, comp., *Economía Ecuatoriana, Antología*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Ocampo, José Antonio (2008). "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana". En Óscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José L. Machinea, ed., *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago: Cepal/ Secretaría General Iberoamericana.

Oleas-Montalvo, Julio (enero-abril 2017). "Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo". *América Latina en la Historia Económica*, año 24 n.º 1: 210-242.

_____ (2001). "Del libertinaje financiero a la pérdida del signo monetario: una visión macroeconómica". En Salvador Marconi, ed., *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito: Abya-Yala/UPS/Ildis/ UASB.

_____ (2006). "Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador. 1990-2004". En Augusto Barrera y otros, *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico.* Quito: Flacso-Sede Ecuador/Terranueva/ Unicef.

Oleas-Montalvo, Julio y René Ramírez (2008). "La desigualdad en Ecuador en el contexto macroeconómico, 1990-2006". En René Ramírez, *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Editorial Ariel.

Ortiz, Gonzalo (1983). "El profundo cambio socio económico en los 150 años de vida republicana, estudio introductorio". En Enrique Ayala, coord., *Libro del Sesquicentenario III, Economía Ecuador: 1830-1980*. Quito: Corporación Editora Nacional.

_____ (1987). *Operación Taura*. Quito: Editorial Plaza Grande.

Pachano, Simón (1997). "Bucaram, ¡Fuera! Bucaram, ¡Fuera!". En René Báez y otros, *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis histórico-político del país*. Quito: Eskeletra Editorial.

Palau, Luis (1993). *Un paso adelante, pero falta.* Enero 23, Recuperado de *http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/un-paso-adelante-pero-falta-44949.html*.

Paz y Miño, Juan (2002). "Hágase la luz. La electricidad en el Ecuador". *Revista Gestión Economía y Sociedad* n.º 91.

Peñaherrera, Blasco (1988). *El viernes negro. Antes y después de Taura*. Quito: Editorial El Conejo/Grijalbo, 3.ra edición.

Polak, Jacques (2002). "Los dos enfoques de la balanza de pagos: el keynesiano y el johnsoniano". En *Monetaria*, vol. XXV n.º 1. México D. F.: Cemla.

Ramírez, René (2008). *Igualmente pobres, desigualmente ricos*. Quito: Editorial Ariel.

Ramos, Hernán (2011). "Alberto Dahik: el fantasma está de regreso. *Rienda Suelta: apuntes de Hernán Ramos*. Diciembre 24. Recuperado el 16/6/2017 de *http://ramoshernan.blogspot.com/2011/12/alberto-dahik-el-fantasma-esta-de.html?m=1*.

Raza, Stalin (2008). *El peculado bancario en la crisis financiera de 1998*: Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/Abya-Yala/Corporación Editora Nacional.

Reuters (1999). "Cierre bancario agrava la crisis en el Ecuador". *El Tiempo*, 9/3/1999. Recuperado el 16/6/2017 de *http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-890154*.

Rivera, Ramiro (1986). *El pensamiento de León Febres Cordero*. Quito: Ediciones Culturales/UNP.

Robalino, César, Ana Lucía Armijos y Augusto de la Torre (1994). *El Plan Brady para el Ecuador*. Quito.

Roddick, Jacqueline (1990). *El negocio de la deuda externa. América Latina y los bancos internacionales*. Bogotá: El Áncora Editores.

Roldós, León (1993). "Dos conductas de pato: la conversión y el tolling agreement". En Alberto Acosta y otros, *Deuda externa y renegociación*. Quito: Fondad, Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo.

Ruiz-Caro, Ariela (2001). *El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional*. Santiago de Chile: Cepal.

Ruiz, María del Pilar (2004). *El efecto del congelamiento de depósitos sobre el sector real y monetario de la economía ecuatoriana en el período comprendido desde marzo de 1999 a marzo de 2000*. Tesis de grado previo a la obtención del título de economista. Guayaquil: Escuela Politécnica del Litoral.

Sachs, Jeffrey (1989). "Social Conflicts and Populist Policies in Latin America". *National Boureau of Economic Research Working Paper* n.º 2897, NBER: s/p.

Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México D. F.: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.

Saad, Pedro (1997). *La caída de Abdalá*. Quito: Editorial El Conejo.

Samaniego, Pablo (1992). *Teoría de la inversión en el Ecuador*. Tesis para la obtención de la maestría en Economía. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Samaniego, Pablo y José Villafuerte (septiembre de 1997). "Los bancos centrales y la administración de crisis financieras: teoría, experiencia internacional y el caso ecuatoriano". *Cuestiones Económicas* n.° 32. Quito: BCE.

Santos, Theotonio Dos (1970). "The Structure of Dependence". *The American Economic Review* vol. 60 n.° 2.

Schuldt, Jürgen (1993). "Modalidad de acumulación y reforma del Estado: hacia una perspectiva desde la economía popular". En Fundación José Peralta, *Reforma del Estado*. Quito: Centro para el Desarrollo Social (CDS) Fundación José Peralta. 1993.

Sembrar el petróleo en Venezuela (s/f). Recuperado de *http://hemerotecavirtual sembrarpetroleo.blogspot.com/*

Serrano Dávalos, Alberto (1999). *Economía ecuatoriana en cifras*. Quito: Ildis.

Sierra, Enrique (1995). *Ecuador, Ecuador: ¡Tu petróleo! ¡Tu gente!*. Quito: Ediciones Culturales y Didácticas S. A.

Sierra, Enrique y Oswaldo Padilla (1997). *Políticas financieras y de convertibilidad*. Quito: Grupo Edidac.

Spurrier, Walter (1992). "Inserción en la economía internacional y transformación del sector productivo: caso Ecuador". E En Eduardo Doryan y Grettel López, ed., *Transición hacia una economía no petrolera en Ecuador. Retos y perspectivas*. Quito: Incae.

Svampa, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa: 139.

Superintendencia de Bancos y Seguros (1995). *Memoria Anual*. Quito.

Tafur, Marco (1986). "Los beneficiarios de la sucretización" en *Revista Orientación* n.° 8, 1986.

Tamayo, Eduardo (s/f). *Resistencia al autoritarismo. Gobierno de León Febres Cordero.* Recuperado el 9/5/2017 de *http://www.alainet.org/sites/default/files/Luchas-populares-LFC.pdf*.

Tinajero, Fernando comp., (2012), *Agustín Cueva: ensayos sociológicos y políticos*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados: 226.

Tinel, Francois-Xavier (2008). *Las voces del silencio: eesistencia indígena en Chimborazo en tiempos de León Febres Cordero, 1984-1988*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Abya-Yala.

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia de América Latina en el Siglo XX*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Unión Europea.

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992). *La política de la economía del ajuste*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Tobar, Bayardo (2003). *El ingreso del Ecuador a la OMC: simulacro de negociación*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador/Abya-Yala/Corporación Editora Nacional.

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (1996). Proceso n.° 1-Al-96. Quito. Octubre 30.

Ugarteche, Óscar (1988). "Perú y el 10%. La política de deuda bajo presión". *Nueva Sociedad* n.° 98. Noviembre-diciembre.

Valencia, Eduardo (1997). "La convertibilidad y la caída del gobierno populista". *Economía y Humanismo* año 2 n. ° 2.

Varea, Marco (1993). "Una aproximación teórico-empírica al sobreendeudamiento ecuatoriano". En Alberto Acosta y otros, *Deuda externa y renegociación*. Quito: Fondad/Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo.

Vásconez, Alison (2006). "Política fiscal, equidad y bienestar". En Augusto Barrera, *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Terranueva/Unicef.

Villalobos, Alfredo (s/f). *Aplicación del enfoque monetario de la balanza de pagos en Argentina 1979-1991*. Tesis de grado. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Viteri, Galo (1998). *Las políticas de ajuste, Ecuador 1982-1996. Evaluación de resultados*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Vos, Rob (1987). *Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Williamson, John (2004). "A short history of the Washington Consensus". Artículo encargado por la Fundación CIDOB para la conferencia *From the Washington Consensus towards a new Global Gobernance*. Barcelona. Septiembre 24-25. Recuperado el 26/5/2017 de *http://bit.ly/2qWhimm*.

Wunder, Sven (2004). "Petróleo, macroeconomía y bosques". En Fander Falconí y Julio Oleas comp., *Antología economía ecuatoriana*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Yánez, Hernán (1994). *"En búsqueda de capitales extranjeros".Revista AFESE* n.º 23. Quito: Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano.

Zavala, Jorge (1987). *Las Falacias del poder: el engaño constitucional en el Ecuador de 1987*. Quito: Editorial El Conejo.